P.Q.
Govt P.
Que
Agric

Agriculture 1.

CAHIER 1

# PLAN DE DÉVELOPPEMENT

**Région-pilote:**

**Bas-St-Laurent,**
**Gaspésie et**
**Iles-de-la-Madeleine**

UN PROJET ARDA

---

**Avant-propos**

**Introduction générale**

**Chapitre 1: LES GRANDS OBJECTIFS DU PLAN**

---

LEGISLATIVE LIBRARY
WITHDRAWN

bureau d'aménagement de l'est du québec
B.A.E.Q. , 30 juin 1966

101-06540/

# Chapitre I

## Introduction générale
## Les grands objectifs du Plan

Cahier 1

BUREAU D'AMENAGEMENT DE L'EST DU QUEBEC, 30 JUIN 1966

# INTRODUCTION GENERALE

Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec remet, sous la forme du présent document, aux Gouvernements et à la population du territoire-pilote, le Plan de développement qui, réalisé, devrait assurer, dans l'esprit du B.A.E.Q., un niveau de vie régional comparable à celui de l'ensemble du Québec sans avoir à recourir, de façon massive, à des mesures de redistribution des richesses sous forme de transferts gouvernementaux.

Pour sa part, le B.A.E.Q. est heureux d'avoir terminé son mandat et satisfait de l'avoir mené à bien en dépit des difficultés inhérentes à cette expérience, qui constituait non seulement la première expérience de planification régionale au Québec, mais également la première expérience de planification globale au Québec (1)*.

En effet, selon les termes du mandat (2), le B.A.E.Q. devait présenter, en 1966, au gouvernement et à la population l'ensemble des objectifs et des moyens aptes à assurer le relèvement socio-économique de ce territoire.

Dans l'état actuel de la planification au Québec, la réalisation d'un tel mandat comportait plusieurs difficultés qu'il importe de définir afin de mieux situer le Plan préparé par le B.A.E.Q.

L'une de ces difficultés consistait dans l'absence de cadre de référence, en l'occurence un plan de développement pour l'ensemble de la province, dans lequel aurait pu s'insérer le plan régional du territoire-pilote. Pour pallier cette difficulté, le B.A.E.Q. a dû adopter certains postulats concernant le contexte général de développement auquel participe le territoire-pilote (3).

L'absence d'un tel plan provincial impliquait qu'il n'y avait au Québec ni définition théorique, ni définition analytique, ni définition méthodologique de la planification (4). Conscient des dangers que comporte l'importation de formules toutes faites, le B.A.E.Q. a dû, à l'aide de considérations théoriques et méthodologiques conçues, soit à l'étranger, soit au Québec, adopter une voie d'approche à la planification qui corresponde à la spécificité des structures socio-économiques du Québec et de la région.

---

* On trouvera les notes de l'Introduction générale à la page XIII et ss.

Cette première difficulté, relative à la définition de la planification elle-même, se doublait d'une difficulté opérationnelle. La source de cette seconde difficulté venait du fait qu'en vertu du mandat reçu, le B.A.E.Q. devait réconcilier les exigences d'une perspective rigoureusement scientifique et celles d'une participation la plus réelle possible de la population à l'élaboration même du Plan.

Qu'entendait-on par participation? De quelle nature pourrait être la participation effective d'une population qui, en l'absence de recherches de base dont les résultats auraient été fournis au B.A.E.Q., demeurait inconnue? Les Conseils économiques régionaux pouvaient-ils servir de mécanisme de participation? Voilà autant de questions auxquelles le B.A.E.Q. devait trouver la réponse la plus valable possible, le plus rapidement possible.

La participation à l'élaboration d'un plan (5) a donc dû faire l'objet d'une définition opératoire, et le B.A.E.Q. espère que la confrontation des exigences "technocratiques" et "politiques" qu'elle a suscitées aura été à la source d'un plus grand réalisme dans le Plan, d'une part, et d'une plus grande compréhension de la part de la population des exigences de la planification, d'autre part.

Enfin, toutes ces difficultés ont été perçues et "vécues" de façon différente selon les multiples interlocuteurs que l'élaboration du Plan mettait en présence.

Du côté de la population, il y a eu, en premier lieu, les directeurs du B.A.E.Q., i.e. une quinzaine de représentants du COEB et du CREEGIM qui, à un moment ou à l'autre de l'expérience, ont siégé au Bureau de Direction du B.A.E.Q., organisme directement responsable auprès du gouvernement et indirectement auprès de la population de l'administration de quelque $4 millions en projets de recherches et d'animation (6).

Il est inutile de cacher que ces personnes, dont la validité des décisions dépendait, en grande partie, de l'appui technique et scientifique que pouvait lui apporter un Conseil du Plan (7) qui en était à ses premières armes en matière de planification, ne se sont pas toujours trouvées dans un état de parfaite sécurité.

Pour des raisons différentes, les députés du territoire-pilote, en particulier, et les hommes politiques du Québec, en général, qui se demandaient quels bouleversements pourraient causer dans "leur comté", pour les uns, et dans le territoire-pilote, pour les autres, une équipe d'animateurs jeunes et dynamiques et quelles aspirations pourraient faire surgir dans cette population la discussion d'un ensemble de moyens de développement largement diffusés dans tout le territoire-pilote, grâce à l'Esquisse du Plan, un an avant la parution du Plan lui-même, n'échappèrent pas à une certaine insécurité.

On pourrait peut-être également qualifier de ce terme l'état d'esprit qui a caractérisé la plupart des quelque 6,000 personnes reliées au travail des Conseils économiques régionaux, des comités consultatifs régionaux, des comités de zone et des comités locaux.

Ces personnes se demandaient si la façon caractéristique du B.A.E.Q. — de la planification — d'aborder la solution des problèmes dans une perspective à long terme était la bonne et si le gouvernement souscrirait, en dernière analyse, aux réformes proposées par le B.A.E.Q.

En second lieu, l'élaboration du Plan a impliqué des représentants du gouvernement qui ont eu, à un moment ou à l'autre, à siéger au Bureau de Direction (8) ou à parrainer, soit au niveau du Cabinet, soit au niveau d'un ministre, soit au niveau du Conseil du Trésor, soit au niveau du Conseil d'Orientation Economique du Québec, soit au niveau du Comité Permanent d'Aménagement des Ressources, les projets du B.A.E.Q. A ces personnes,

les difficultés soulevées par le mandat du B.A.E.Q. n'étaient pas sans causer certains problèmes.

En troisième lieu, l'équipe technique du B.A.E.Q. ainsi que les nombreux consultants qui ont participé à l'élaboration du Plan n'ont pas échappé à ces difficultés. En effet, conscients d'avoir à franchir les barrières de l'imperméabilité et de l'autonomie des disciplines académiques, d'avoir à ajouter aux outils de chacune de ces disciplines la dimension de programmation, et d'avoir à innover dans le domaine du dialogue entre les scientifiques ou technocrates, d'une part, et une population, d'autre part, cette équipe (9) (personnel permanent et consultants) (10) eut souvent aimé pouvoir s'en remettre à des méthodologies éprouvées, à des techniques sûres et, surtout, à un certain nombre de définitions fondamentales qui auraient servi d'encadrement conceptuel, méthodologique et contextuel à son travail et qui auraient fait du mandat du B.A.E.Q. ("préparation d'un plan-directeur d'aménagement avec participation de la population") une tâche explicite.

Le B.A.E.Q. a cependant, pour sa part, vite réalisé que la présence de toutes ou de la majeure partie de ces sources d'imprécisions et de difficultés était inhérente à une expérience-pilote en matière de planification du développement régional avec participation de la population.

Aussi, a-t-il compensé l'absence de définitions claires du mandat par des options graduellement élaborées et périodiquement soumises au gouvernement (11) à la faveur de ses rapports semestriels. Il a adapté des méthodologies et des techniques permettant d'ouvrir, dans toute la mesure du possible, les perspectives scientifiques à la complémentarité interdisciplinaire et il a élaboré et exécuté un programme d'animation sociale, de consultation et d'information, qu'il voulait adapté à la situation québécoise et complémentaire de l'ensemble de travaux de recherche qui devaient donner naissance au Plan.

Toutes ces options et définitions n'ont pas remplacé les instruments précieux qu'auraient constitué, pour le B.A.E.Q., un interlocuteur gouvernemental québécois rodé aux méthodes de planification et un plan provincial définissant la place et les objectifs de la planification du développement régional dans une perspective de développement de l'ensemble du Québec, mais elles ont permis d'agir et de présenter le Premier Plan de développement du territoire-pilote.

Ce Premier Plan, est-il besoin d'insister, ne peut pas être et ne se veut pas définitif. Il constitue un instrument de travail fort utile au début d'un processus (la planification) (12) continu et perpétuellement remis en question. Cette affirmation n'est pas une excuse pour les lacunes du Plan, mais elle nous permet de situer le présent document dans sa véritable perspective. On n'a pas tout dit du moment qu'un plan est présenté. On n'a pas encore planifié non plus, du moins au sens administratif du terme; on commence à planifier.

Quant aux lacunes dont nous parlions cihaut, elles sont, pour la plupart, évidentes. Nous ne croyons cependant pas qu'il y en ait qui soient de nature, une fois comblées, à modifier fondamentalement le Plan. Le Plan est avant tout une "toile de fond", une logique de développement qui "devra rendre cohérentes les multiples actions entreprises par les centres de décision qui influencent le sens et la direction du développement de ce territoire" (13). Aussi, en ce sens, nous ne croyons pas qu'il y ait de véritables lacunes dans le Plan, mais des omissions.

Ainsi, par exemple, la vaste question des équipements (au sens large) n'a pas été abordée de façon systématique.

Cette question recouvre, en tout premier lieu, l'aspect "investissement" des grands équipements collectifs (hôpitaux, écoles, prisons, etc) qui fait l'objet de politiques précises de la part des divers ministères impliqués, et, dans le cas du

ministère de l'Education, faisait, au moment de l'élaboration du Plan, l'objet d'une programmation précise de la part du ministère, grâce à toute une série de mécanismes mis en branle par ce dernier (14).

Le Plan peut évidemment supposer des ajustements de critères concernant l'investissement, la localisation ou toute autre dimension de ce domaine des équipements collectifs: il prévoit d'ailleurs des mécanismes pour effectuer ces ajustements (15).

L'habitation, un autre type important d'équipement, n'a pas été abordée dans le Plan. Contrairement à la situation française, par exemple, il ne nous a pas semblé que cette question pouvait compter parmi les priorités d'étude et d'action au cours du Premier Plan, sauf peut-être en ce qui concerne le problème d'habitation indirectement soulevé par les politiques de concentration de la population (fermeture des paroisses marginales, par exemple)(16).

Dans plusieurs cas également, le B.A.E.Q. a dû se contenter de recommander, faute de temps, de personnel ou de moyens, que des études soient faites de certains problèmes avant d'arrêter une politique définitive concernant les questions visées. L'exemple le plus significatif en ce domaine nous est sûrement fourni par les recommandations visant à l'implantation de fermes-normes dans les diverses zones agricoles du territoire. Il eut été souhaitable, pour la préparation du Plan, de disposer de normes plus définitives que celles qui ont été utilisées. Mais on comprendra que le B.A.E.Q. pouvait difficilement mettre sur pied lui-même un tel réseau de fermes-normes et attendre les cinq ans nécessaires pour obtenir des résultats valables avant de présenter la tranche agricole du plan régional. Les ajustements qui pourraient s'imposer à la lumière d'une telle étude pourront se faire à l'occasion des revisions prévues du Plan et en vertu des mécanismes proposés à cette fin.

De même, certaines questions sont traitées en détail et d'autres ne font l'objet que de recommandations de principe. Ainsi, la constitution d'une flotte de grande pêche est programmée dans les

détails, alors que l'implantation de l'élevage du vison ne fait l'objet que d'un projet visant à initier cette industrie en Gaspésie. L'importance particulière de certains projets dans le secteur des pêcheries se retrouve aussi dans d'autres secteurs: en agriculture, la programmation de la mise en place des Groupes de production et de gestion agricoles, et, dans le secteur forestier, la programmation de la préparation des plans d'aménagement des zones, par exemple. Cette insistance n'est pas l'effet du hasard mais bien la conséquence d'analyses qui ont poussé le B.A.E.Q. à considérer ces actions comme motrices dans un secteur donné et, par conséquent, extrêmement importantes pour le développement de la région. C'est pourquoi il leur accorde la part du lion dans le Plan.

C'est en vertu de considérations de même nature que le B.A.E.Q. propose que l'ORD joue un rôle moteur (17) en ce qui concerne le développement industriel et touristique.

Mais, dans ces domaines également, le Plan n'est pas fermé, ni statique. Toutes les précisions apportées aux questions secondaires par rapport au développement d'un secteur donné ou à celui de l'ensemble de l'économie et de la société régionales pourront être incorporées au Plan ultérieurement à sa remise.

Encore une fois, il s'agissait moins de tout dire et de tout couvrir que de saisir la logique profonde suivant laquelle pourrait s'amorcer le développement du territoire-pilote, dans le but d'y assurer un niveau de bien-être comparable à celui de l'ensemble du Québec.

C'est pourquoi, ce qu'il faut rechercher dans le présent document, ce sont d'abord les objectifs proposés à la population et au gouvernement et les moyens en vue de les atteindre.

Les objectifs (quantitatifs et qualitatifs à court et à long termes) sont spécifiés en termes de politiques de développement. Les moyens sont déterminés en termes de coûts, de temps, de

localisation et de centres de décision impliqués et sont présentés dans des projets ou des recommandations groupés dans des programmes ordonnés en fonction des politiques qu'ils visent à concrétiser.

Les grands objectifs proposés par le Plan sont au nombre de six et forment en quelque sorte l'ossature du présent document.

Un premier chapitre a pour fonction de préciser ces six grands objectifs en termes quantitatifs et qualitatifs. On y retrouve également une explicitation du cadre de référence qui a servi à l'élaboration du Plan.

Le second chapitre traite de l'objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels. On y présente les politiques, les programmes, les projets et les recommandations visant à développer l'agriculture, les pêcheries et le secteur forestier.

Le second objectif est intitulé "création d'activités dynamiques nouvelles". On en traite dans le troisième chapitre qui propose les politiques, les programmes, les projets et les recommandations visant à susciter le développement industriel, touristique et minier du territoire-pilote.

Le quatrième chapitre traite de l'objectif de valorisation de la main-d'oeuvre et le cinquième, de l'objectif de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation, de même que de l'objectif de l'éclosion d'une conscience régionale.

Le sixième objectif, celui d'une structuration rationnelle de l'espace régional fait l'objet de recommandations qui sont présentées au chapitre VI du Plan.

Deux chapitres particuliers viennent s'ajouter à cette liste en raison de l'importance et de la particularité des sujets: le chapitre VII qui traite de l'exécution du Plan et le chapitre VIII

qui porte sur le développement des Iles-de-la-Madeleine.

Le plan détaillé du Plan, dans la présente édition se présente donc comme suit.

Introduction générale

Chapitre I : LES GRANDS OBJECTIFS DU PLAN

Cahier 1

Chapitre II : Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Première partie: LE SECTEUR DE LA FORET

Cahier 2

Chapitre II : Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Deuxième partie: LE SECTEUR DE L'AGRICULTURE

Cahier 3

Chapitre II : Objectif de modernisation des secteurs de base traditionnels
Troisième partie: LE SECTEUR DES PECHES

Cahier 4

Chapitre III : Objectif de création d'activités dynamiques nouvelles
Première partie: LE SECTEUR DU TOURISME

Cahier 5

Chapitre III : Objectif de création d'activités dynamiques nouvelles
Deuxième partie: LES SECTEURS DE L'INDUSTRIE ET DES MINES

Cahier 6

Chapitre IV : OBJECTIF DE VALORISATION DE LA MAIN-D'OEUVRE

Cahier 7

Chapitre V : OBJECTIF DE L'ETABLISSEMENT D'UN CADRE INSTITUTIONNEL DE PLANIFICATION ET DE PARTICIPATION

Cahier 8

Chapitre VI : L'ESPACE REGIONAL ET LES OBJECTIFS DU PLAN

Chapitre VII : L'EXECUTION DU PLAN

Cahier 9

Chapitre VIII : LE PLAN DES ILES-DE-LA-MADELEINE

Cahier 10

# NOTES

(1) Le Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec Inc. (BAEQ) est une compagnie privée, sans buts lucratifs, formée en 1963, en vertu de la première partie de la Loi des Compagnies de Québec par les deux Conseils économiques régionaux du territoire-pilote, le Conseil d'Orientation Economique du Bas-St-Laurent (COEB), et le Conseil Régional d'Expansion Economique de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine (CREEGIM). Ces deux organismes se partagent également les parts (nominales) de la compagnie et les dix postes au Bureau de Direction. Cette dernière instance du BAEQ assume la direction effective de l'organisme. Ont siégé, à titre de directeurs, au Bureau de Direction du BAEQ, depuis 1963, les personnes suivantes: Pour le COEB: Me G.-H. Dubé, notaire, de Rimouski, M. Michel Roy, industriel (juillet 63 à juillet 64) de Notre-Dame du Lac, Me Gabriel Béland, notaire (juillet 64 à novembre 64), de Cabano, Me Ls.-Ph. Rioux, avocat (juillet 1963 à juillet 1965), de Sayabec, M. Gérard Chouinard, cultivateur (juillet 63 à juillet 65), de St-Epiphane, M. Georges Chénard, cultivateur (juillet 63 à juillet 65), de Bic, M. G.-Etienne Malenfant, industriel (juillet 65 à date), de Cabano, M. Rodolphe Lafresnaye, administrateur (juillet 65 à date), de Rivière-du-Loup, M. Roger Dion, industriel (juillet 65 à date), de Matane, et M. Léonard Otis, cultivateur (juillet 65 à date), de St-Damase. Pour le CREEGIM: M. Sid.-B. Vécès, administrateur, de Ste-Anne-des-Monts, M. P.-A. Beauchesne, ingénieur, des Iles-de-la-Madeleine, M. Reggie Jones, industriel, de Chandler, M. Adrien Babin, cultivateur, de Caplan, et M. J.-M. Jobin, organisateur syndical, de New-Richmond. Les présidents des Conseils économiques régionaux siégaient également au Bureau de Direction, comme membres consultatifs sans droit de vote. Depuis 1963, la présidence du CREEGIM a été assumée par Me Claude Jourdain, avocat, de Cap-Chat. Au cours de cette période, la présidence du COEB, elle, fut assumée tour à tour par M.

François Vinet, de Matane, administrateur de la Régionale des Monts, Me Gabriel Béland, notaire, de Cabano, et M. Rodolphe Lafresnaye, administrateur de l'Association des Hôteliers du Bas-St-Laurent et de la Gaspésie, de Rivière-du-Loup.

(2) L'Honorable Alcide Courcy, ministre provincial de l'Agriculture et ministre-négociateur de la Loi ARDA, dans une lettre adressée, le 29 mai 1963, à Me G.-H. Dubé, alors président du COEB, invitait ce Conseil régional, en collaboration avec les représentants de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine, à mettre sur pied un organisme de recherche dans le but de procéder à une "enquête-participation" en vue d'élaborer un "plan directeur d'aménagement" pour le territoire-pilote d'aménagement (soit les neuf comtés provinciaux de Rivière-du-Loup, Témiscouata, Rimouski, Matane, Matapédia, Bonaventure, Gaspé-Nord, Gaspé-Sud et Iles-de-la-Madeleine). Le ministre Courcy précisait le mandat de la manière suivante: "Assumer la responsabilité de toute action d'aménagement dans son territoire, en collaboration avec le Comité interministériel de planification, avec le Comité permanent d'aménagement des ressources, avec le Conseil d'Orientation Economique et avec le Service provincial de l'aménagement rural (ARDA)". "Mandater des aménagistes et les spécialistes que ces derniers jugeront nécessaires pour voir à la bonne mise en marche du programme d'aménagement".

(3) Ces postulats sont précisés dans le chapitre intitulé: Les grands objectifs du Plan, présenté à la suite de cette Introduction Générale.

(4) Les éléments du cadre conceptuel adopté au BAEQ sont explicités dans le chapitre cité précédemment.

(5) L'"Animation sociale" fut l'expression consacrée pour désigner cet effort visant à associer "planificateurs" et "planifiés" au

moment de l'élaboration du Plan. Le travail d'animation du BAEQ a principalement été axé sur quelque 200 comités locaux qui regroupaient, au niveau de chaque localité du territoire-pilote, de 20 à 25 citoyens représentatifs des occupations, des associations et des divisions géographiques de la localité. L'objectif poursuivi, au cours d'une première phase d'animation (automne 63 - hiver 64-65) consistait à rendre les populations locales disponibles à certains changements majeurs: élargissement de l'unité locale, consolidation des unités de production et de transformation des ressources, coopération intra-professionnelle, amélioration du niveau d'instruction de base, etc, et, dans une perspective plus générale, adhésion à des solutions de long terme de problèmes immédiats. Les principaux instruments utilisés au cours de cette phase furent la discussion de groupe alimentée par des inventaires des ressources locales effectués par les comités eux-mêmes à l'aide de "guides d'inventaires et de discussion" préparés par le BAEQ. Dans une seconde phase (hiver 64-65 - printemps 66), le travail d'animation du BAEQ fut principalement axé sur la consultation et la mise en place des éléments de base d'une structure permanente de consultation. D'abord, 8 comités de zone, regroupant des représentants des comités locaux et des associations populaires et, ultérieurement, les comités consultatifs régionaux (agricole, forestier, du tourisme, des pêcheries et des structures), représentant les comités de zone, les associations populaires et les centres de décision publics et privés impliqués, furent créés. L'instrument principal de travail de ces organismes "ad hoc" de consultation fut l'Esquisse du Plan, et l'effort de mise en place d'un cadre permanent de consultation fut principalement basé sur la formation, dans une optique de développement, à des méthodes et techniques d'animation sociale, d'environ 400 leaders du milieu. Enfin, dans le but de fonder ce travail en profondeur sur

une opinion publique éclairée, le film, la radio, la télévision et les journaux furent mis à contribution.

(6) Le tableau suivant présente une répartition de ce budget en postes généraux.

Etat des dépenses du BAEQ, période du 1 mai 1963 au 31 mai 1966.

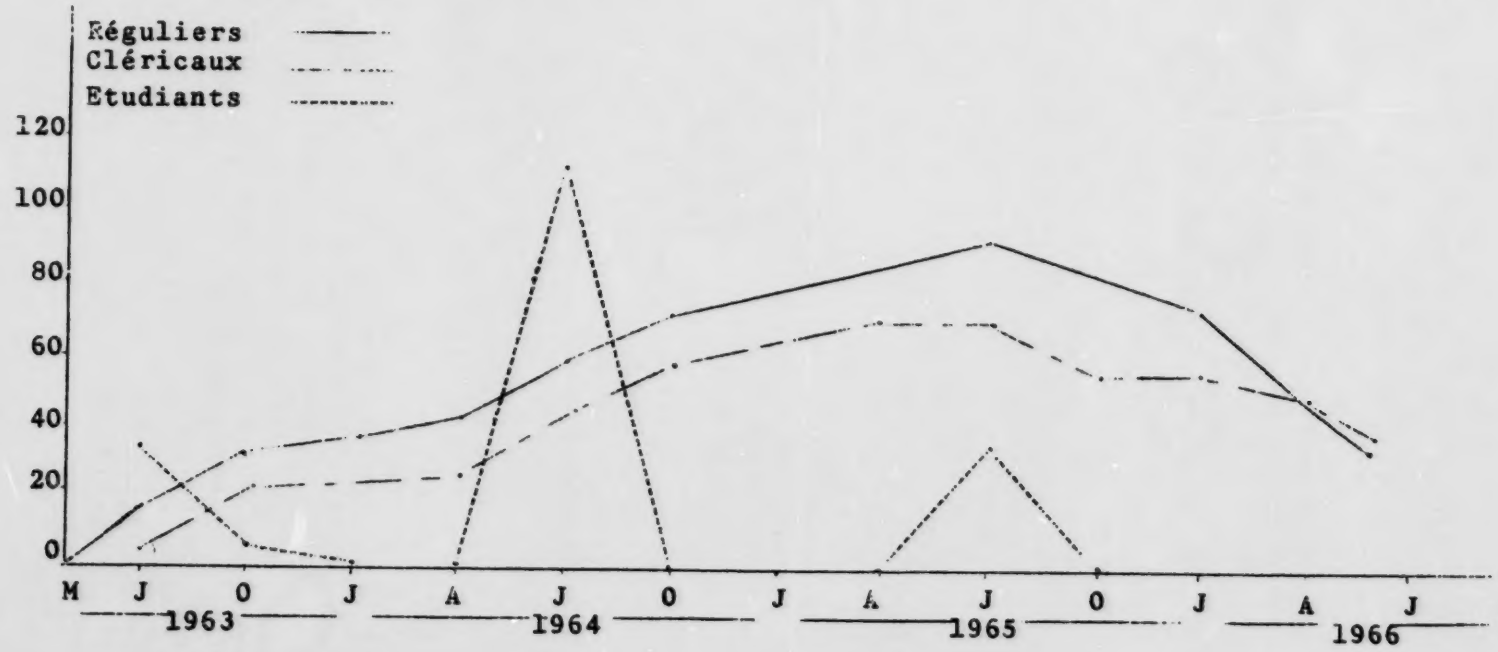
| | Totaux | Pourcentage du budget total |
|---|---|---|
| 1- Administration | $ 766,174.34 | 19.9 |
| 2- Services techniques | 574,800.24 | 14.9 |
| 3- Recherches | 1,379,343.37 | 35.8 |
| 4- Animation Sociale | 1,063,928.43 | 27.6 |
| 5- Divers | 64,792.24 | 1.8 |
| 6- Dépenses totales | 3,849,038.62 | 100.0 |

(7) Cette expression a été consacrée pour désigner le groupe de direction technique constitué de MM. Henri Têtu, gérant-général, Guy Coulombe, aménagiste-en-chef, François Poulin, aménagiste-adjoint, Jean-Claude Lebel et Guy Lemieux, aménagistes.

(8) Des observateurs gouvernementaux ont siégé, à titre de membres consultatifs, au Bureau de Direction du BAEQ, au cours de la période de préparation du Plan. Il s'agit des diverses personnes qui se sont succédées à la direction de l'ARDA-Québec. M. Henri Dubord, économiste, occupa ce poste de juillet 1963 à juillet 1964, (M. Adrien Martin, agronome régional, agissait comme substitut), M. Cyprien Pelletier, de juillet 1964 à décembre 1964, et M. Jean-Baptiste Bergevin, sous-ministre au MAC, d'octobre 1964 à date.

(9) Page suivante

(9) Personnel technique au service du BAEQ, mai 63 - juin 66



(10) Le BAEQ a fait appel à plusieurs consultants au cours de la préparation du Plan. Nous ne nommerons ici que ceux dont la contribution ne s'est pas concrétisée sous la forme d'un document énuméré dans la série des Annexes Techniques au Plan. Mentionnons d'abord M. Gérald Fortin, sociologue de l'Université Laval, qui fut, avec M. Lucien Parent (aménagiste au BAEQ de mai à décembre 1963), l'un des principaux conseillers du COEB au moment de l'élaboration du projet d'expérience-pilote. Ultérieurement, M. Fortin fut l'un des principaux conseillers du personnel de recherche du BAEQ. Parmi les économistes, nous nous devons de nommer MM. Charles Lemelin et Marcel Daneau et Claude Autin, de l'Université Laval, et Vély Leroy des HEC. MM. Miroslav Grandtner, écologiste-forestier, et Victorin Lavoie, agronome-écologiste, de l'Université Laval, furent les deux principaux conseillers dans le domaine bio-physique. Dans une catégorie spéciale, il faudrait aussi mentionner MM. Roland Parenteau, du COEQ, André Raynauld, de l'Université de Montréal, Yves Dubé, de l'Université Laval, M. Brownstone, de la Commission Royale d'Enquête sur le biculturalisme et le bilinguisme, Léon Dion, de l'Université Laval, ainsi que de nombreux hauts fonctionnaires provinciaux et fédéraux.

(11) Dans la série des options, par exemple, le BAEQ a refusé, dès l'été 1963, de servir d'intermédiaire entre la population et le gouvernement en ce qui concernait les travaux dits de "réalisation immédiate", travaux que le BAEQ ne voulait pas patronner pour la bonne raison qu'il ne possédait, au tout début de ses travaux, aucun moyen de juger de la validité de ces travaux en termes de développement. Quant aux autres sujets dont il est question ici, ils sont, pour la plupart, consignés dans les rapports et les projets de phase au CPAR dans le document intitulé <u>Dimensions de l'Aménagement</u>, BAEQ, juin 1964, et dans les divers cahiers de l'Esquisse du Plan.

(12) Voir, à ce sujet, dans le chapitre qui suit, la discussion du concept de planification.

(13) Esquisse du Plan, Texte de Présentation, BAEQ, mai 1965, pages 15 et 16.

(14) Le ministère de l'Education a consulté le BAEQ en ce qui concerne la localisation des écoles.

(15) Voir, à ce sujet, le chapitre traitant de l'Exécution du Plan.

(16) Voir, à ce sujet, le chapitre intitulé l'Espace Régional et les Objectifs du Plan.

(17) Assume la tâche principale de coordination et une tâche d'intervention supplétive dans les domaines visés. Ce concept est défini au chapitre traitant de l'Etablissement d'un Cadre Institutionnel de Planification et de Consultation.

## Premier Chapitre

# LES GRANDS OBJECTIFS DU PLAN

# TABLE DES MATIERES


| | Pages |
|---|---|
| INTRODUCTION | 6 |
| PREMIERE PARTIE: LE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DE LA REGION-PILOTE: ELEMENTS DU CADRE DE REFERENCE | 7 |
| SECTION I: Quelques concepts de base | 7 |
| A- DEVELOPPEMENT, CROISSANCE, EXPANSION | 8 |
| B- PLANIFICATION | 13 |
| C- REGIONALISATION | 20 |
| D- PARTICIPATION | 28 |
| SECTION II: Quelques éléments du contexte québécois et régional | 33 |
| A- LA CROISSANCE ECONOMIQUE | 34 |
| B- L'URBANISATION | 34 |
| C- L'INDUSTRIALISATION | 35 |
| D- LES DISPARITES SECTORIELLES | 35 |
| E- LES DISPARITES REGIONALES | 36 |
| F- LA PLANIFICATION | 37 |
| G- LA REGIONALISATION | 37 |
| H- LA PARTICIPATION | 38 |

DEUXIEME PARTIE: LES GRANDS OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT 40

INTRODUCTION: Les options de développement du territoire-pilote 40

SECTION I: Les objectifs de long terme: l'Horizon 1982 44

A- OBJECTIFS DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE REGIONALE 45

1- L'emploi 48
2- La production 51
3- Le progrès technique 57

B- OBJECTIFS DE CROISSANCE DES SECTEURS D'ACTIVITE 61

1- Primaire 62
2- Secondaire 66
3- Tertiaire 68

C- OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT 70

1- La mobilité de la main-d'oeuvre 71
2- L'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation 72
3- La structuration rationnelle de l'espace 74

SECTION II: Les objectifs de court terme: Le Premier Plan, 1966-1972 77

A- OBJECTIFS DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE REGIONALE 78

1- L'emploi 78
2- La productivité 81
3- Le revenu 83

B- OBJECTIFS DE CROISSANCE DES SECTEURS D'ACTIVITE 87

1- La modernisation des secteurs de base traditionnels 88
a) L'agriculture 88
b) La forêt 90
c) La pêche 93

2- La création d'activités dynamiques nouvelles 98
a) L'industrie 98
b) Le tourisme 99
c) Les mines 101

3- La croissance du tertiaire 102

C- OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT 104

1- La mobilité de la main-d'oeuvre 104
2- L'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation 107
3- La structuration rationnelle de l'espace 109

CONCLUSION GENERALE 112

# INTRODUCTION

Le Plan de développement de la région-pilote met l'accent sur un ensemble de grands objectifs de croissance et de développement. L'objectif global de croissance en est un de rattrapage par rapport au Québec, donc d'élimination relative des disparités d'emploi, de productivité et de revenu. Chaque secteur de l'activité économique jouera un rôle différent dans la réalisation de cet objectif global. Aussi des objectifs spécifiques de croissance sont-ils fixés pour chacun de ces secteurs. Enfin, pour appuyer cette croissance de l'économie régionale, nous posons quatre grands objectifs de développement: la mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation, l'éclosion d'une conscience régionale et la structuration rationnelle de l'espace régional. Ces objectifs seront explicités pour l'horizon 1982 et l'horizon 1972.

Tant dans le but de favoriser l'examen critique du Plan que son exécution, il importe, avant de présenter les objectifs du Plan, que soit clairement définie la perspective théorique selon laquelle le Plan a été réalisé. Cette définition s'impose d'ailleurs d'autant plus, croyons-nous, qu'il s'agit de l'expérience-pilote du Québec en matière de planification du développement régional.

De plus, à défaut d'un plan québécois qui fournirait un cadre au processus global de développement, il nous apparaît essentiel de formuler les principales projections de l'évolution du Québec pour fournir un cadre plus valable au Plan régional.

# PREMIERE PARTIE

## LE DEVELOPPEMENT SOCIO-ECONOMIQUE DE LA REGION-PILOTE: ELEMENTS DU CADRE DE REFERENCE

### SECTION I: Quelques concepts de base

Les notions les plus souvent employées dans une entreprise de planification régionale sont incontestablement celles de développement, de croissance, d'expansion, de régionalisation, de participation, d'animation, d'aménagement, etc. La fréquence de leur emploi cache, en grande partie, l'ambiguïté et la complexité de ces concepts et cause souvent des unanimités ou des désaccords assez superficiels (1).

---

(1) Cette nécessité de définir les termes comporte de nombreux dangers dont nous sommes conscients. Ce premier chapitre n'est pas une explicitation a posteriori des concepts et méthodes employés par le BAEQ, car les éléments principaux sont contenus dans les nombreux rapports publiés depuis 3 ans par le BAEQ. De plus, ce premier chapitre ne se présente pas comme une théorie générale du développement planifié. Nous connaissons assez l'état embryonnaire des travaux et des expériences en ce domaine (surtout au Québec) pour savoir qu'il faut éviter les généralisations prématurées. Nous espérons aussi éviter les polémiques d'écoles et les querelles académiques sur certains termes qui sont et resteront encore ambigus pendant longtemps. Enfin, en vertu du caractère cumulatif des expériences, même si ce premier chapitre ne réussit qu'à rendre plus explicites les imprécisions ou les erreurs contenues dans ce Plan, il aura réalisé son objectif.

## A- DEVELOPPEMENT, CROISSANCE, EXPANSION

Les concepts de développement, de croissance et d'expansion forment un tout que l'on peut définir de façon relative en confrontant leur contenu par rapport à une même situation socio-économique (1).

L'expansion peut être définie comme une "augmentation, temporaire et réversible de certaines quantités économiques" et qui n'a pas nécessairement d'effets moteurs et de conséquence dans le temps. Par "quantités économiques", il faut entendre, ici, certaines variables importantes dans le développement économique telles que "le revenu per capita", la "production nationale", le "taux de chômage", etc.

Ces indices expriment une certaine forme de changement dans l'activité économique d'une région ou d'un pays. Ce changement sera appelé expansion lorsqu'il est temporaire en ce sens que l'activité économique peut revenir à peu près au même niveau où elle était avant que ne se produise ce changement.

Dans la province de Québec, par exemple, la tenue d'une exposition universelle aura certainement une influence énorme sur les revenus des compagnies de construction, des hôteliers, des restaurateurs, des agences de publicité, des architectes,

---

(1) F. Perroux, dans ses nombreux travaux, a un apport décisif dans la définition de ces termes. Cf. La Coexistence pacifique, P.U.F.,1958 et l'Economie du XXième siècle, P.U.F. 1961. Cf. aussi Gannagé, dans Economie du développement, mais nous croyons que c'est J.Austry qui, à la suite de Perroux, en a fait l'analyse et l'interprétation la plus systématique dans le Scandale du Développement, Edition Marcel Rivière, Paris, 1965.

etc, et sur l'ensemble de l'économie québécoise. Mais on peut se demander si ces effets s'inscriront en permanence dans les secteurs touchés.

Dans la région-pilote, les travaux d'hiver constituent un exemple classique d'expansion. En effet, pendant quelques semaines des milliers de personnes voient leur revenu et leur emploi se hausser à un niveau supérieur à la "normale". Sauf dans de rares exceptions, il s'agit là d'un phénomène essentiellement temporaire et réversible. L'expansion pourrait se comparer à une injection nécessaire mais insuffisante pour assurer une véritable vitalité économique à un pays ou à une région. Si ses effets sont souvent plus rapides et spectaculaires que ceux apportés par des objectifs de croissance et de développement, les objectifs d'expansion doivent être maniés avec une extrême précaution.

La croissance est l'augmentation, en longue période, des quantités économiques significatives. Elle suppose des changements structurels importants. La différence entre l'expansion et la croissance est double et se fonde, d'une part, sur la période de temps durant laquelle se produit les changements et, d'autre part, sur la référence à des changements structurels.

Il est bien évident que le critère de la période de temps dans la différenciation de l'expansion et de la croissance est des plus complexe et essentiellement relatif. Un exemple peut cependant en faire saisir l'utilité.

Si l'"Expo 67" devenait une foire annuelle internationale qui continuait à accueillir plusieurs millions de visiteurs par année, il s'ensuivrait nécessairement des changements assez importants dans l'industrie touristique du Québec ainsi que dans plusieurs autres secteurs de l'activité économique. Dans ce cas, la répétition d'un évènement à des périodes successives, entraînerait vraisemblablement un phénomène de croissance. Les effets de cette croissance se feraient sentir à court comme à long terme.

Il peut cependant s'agir d'un évènement unique dont les effets de croissance ne se font sentir qu'à long terme. Ainsi, l'ouverture d'une usine de cuivre à Murdochville, dans Gaspé-Nord (1), a créé mille emplois permanents et occasionné une augmentation significative de la production industrielle du territoire, mais les véritables effets de cet évènement sur l'ensemble de l'économie régionale (effets d'entraînement) ont été extrêmement limités et commencent à peine à se faire sentir (2).

L'établissement de quelques papeteries dans la région a produit un phénomène de croissance qui a eu des effets de revenu et d'emploi aussi importants que l'exemple précité. Ces évènements, par contre, ont amorcé une série de transformations structurelles de l'économie régionale (changements technologiques dans le secteur forestier, répercussions en agriculture et en pêcheries, etc).

Le développement est l'ensemble cohérent des transformations dans les structures économiques, administratives, politiques, sociales et psychologiques qui permet l'apparition de la croissance et sa prolongation dans le temps. Le terme "cohérent", tel qu'employé ici n'indique pas que l'ensemble de transformations en question soit "planifié" ou introduit "consciemment" par un organisme quelconque. Il indique plutôt que cet ensemble de transformations est le résultat d'une tendance profonde qui marquera la période historique de l'économie et de la société en cause.

---

(1) Cf. C. Labarre et P. Lamonde, L'impact économique régional du complexe minier de Murdochville, BAEQ, 1964.

(2) Cette notion d'enclave économique est développée dans le rapport sur Murdochville cihaut mentionné.

Ainsi, la consolidation du secondaire en agriculture peut causer une croissance de l'économie agricole, c'est-à-dire une augmentation permanente du revenu du cultivateur, de sa production, etc. Mais un véritable développement de l'agriculture ne sera assuré que lorsque les cultivateurs auront compris la nécessité de se grouper, de tenir une comptabilité analytique, de se former techniquement, etc. Toutes ces actions supposent des changements administratifs et psychologiques très importants et très complexes qui constituent, en longue période, la condition sine qua non d'une croissance soutenue des revenus des cultivateurs.

On le voit, le développement, par rapport à la croissance, suppose un ensemble de changements structurels qui déborde considérablement le cercle des causes immédiates de la croissance. De plus, dans le sens que nous lui donnons, le développement suppose la croissance et l'expansion (1).

---

(1) "Le développement détermine les forces qui vont modeler la croissance économique dans ses métamorphoses structurelles. Mais il devient difficile de comprendre ce qui détermine le développement, si l'on ne dépasse pas la logique de la croissance qui n'est valable qu'à l'intérieur du contexte produit par le développement et qu'elle ne peut pas expliquer puisqu'elle est engendrée par lui et non l'inverse. Cette confusion entre la logique de la croissance et la logique du développement nous paraît l'erreur fondamentale en ce domaine qui provient des conceptions erronées sur la nature de ce dernier. Si le développement est compris comme le mouvement qui bouleverse fondamentalement une société pour permettre l'apparition, la poursuite et l'orientation de la croissance vers une signification humaine, trois conséquences fondamentales en résultent. 1) Comme tout mouvement, le développement doit être compris autant par référence à son point d'arrivée - à son but - qu'à son point de départ. (suite de la note, page suivante)

En raison de leur complexité, ces concepts sont très difficiles d'utilisation. Et cette difficulté est d'autant plus grande qu'on peut les appliquer à des réalités diverses; on peut parler du développement, de la croissance ou de l'expansion d'un secteur (agriculture, forêt, pêche, etc) comme on peut parler du développement, de la croissance ou de l'expansion d'un pays, d'une province, d'une région ou d'une ville. De plus, d'une façon opératoire, le développement, la croissance et l'expansion "n'existe pas". Il n'en existe que des indices, par exemple, tendance significative à l'urbanisation, en ce qui concerne le développement, accroissement soutenu du produit national brut, en ce qui concerne la croissance, et augmentation significative, en courte période, du prix du porc, par exemple, en ce qui concerne l'expansion.

---

(suite de la note, page précédente)

(1) Cela nous paraît essentiel dans le domaine du développement qui est un processus difficile, douloureux, et qui ne peut être économiquement souhaitable que par rapport à son point d'arrivée. Il convient donc qu'une rationalité ex-post soit imposée à la place d'une rationalité ex-ante. 2) Pour ceci, il faut qu'un pouvoir - un prince - maître des cohérences puisse imposer cet échange de perspectives et permettre l'actualisation de l'inconnu. Car le développement est une métamorphose engendrée essentiellement par le rêve et la contrainte que sécrète un pouvoir. 3) Mais pour permettre et justifier cette coercition et ce transfert des espérances, le pouvoir doit s'appuyer sur une conception du progrès généralisable. Sinon, l'effort suscité par le pouvoir perd toute signification économique". Jacques Austry, Le Scandale du développement, Editions Marcel Rivière et Cie, Paris, 1965, pp. 103-104.

Enfin, il est bien évident que la notion de développement prend une signification quelque peu différente si un agent extérieur intervient pour donner un sens, une orientation aux changements structurels que le développement suppose. On parlera alors de "développement planifié" régional ou national selon que le cadre spatial de cette intervention est régional ou national.

L'intervention de planification n'est cependant pas essentielle au développement. Dans toute société, sur une période historique plus ou moins longue, il se produit des changements structurels globaux, c'est-à-dire des transformations qui ont pour effet de modifier les rapports (constants en courte période) entre population et organisation socio-économique.

Or, il apparaît au B.A.E.Q. que c'est un ensemble cohérent et planifié de transformations structurelles, un développement planifié, fournissant un cadre à des interventions visant à stimuler la croissance de certains secteurs et celle de l'économie régionale, qui viendra à bout de l'appauvrissement relatif de la région-pilote.

Cette conclusion se fonde sur la constatation de l'inexistence dans le territoire-pilote de secteurs ou de projets assez englobants, entraînants ou moteurs pour amorcer un processus global de croissance, sur la constatation tout aussi importante de l'incapacité de l'expansion des divers secteurs d'activité socio-économique et y provoquer une situation de croissance.

## B- PLANIFICATION

La planification n'est donc pas le développement. Elle tente d'en rationaliser le processus. Elle ne se limite pas non plus à des phénomènes de développement, mais elle englobe également les phénomènes de croissance et d'expansion.

La planification a donné lieu à de multiples définitions qui portent surtout sur le type de relations qu'il y a entre le processus de planification et l'agent planificateur (habituellement l'Etat) plutôt que sur le contenu même du concept de planification (1).

---

(1) En effet, une consultation même sommaire des ouvrages traitant de planification met le lecteur immédiatement en présence des typologies de planification. M. P. Lambert, dans Les principaux types de planification, in Les problèmes de la planification, Université de Bruxelles (janv. 62, pp. 27-38), en a fait un excellent résumé en distinguant les types de planification selon quatre points de vue différents. 1) Selon le champ d'application: planification urbaine, régionale, nationale, sectorielle, globale, etc. 2) Selon la source de l'autorité planificatrice: planification autoritaire et démocratique. 3) Selon les buts ou ensemble des buts visés. 4) Selon les moyens: planification indicative, contractuelle, par influencement, par les entreprises publiques, par commandement et interdiction. Outre le fait que ces différents types de planification sont parfois difficiles à distinguer (ainsi un type de planification peut présenter des caractéristiques communes à plusieurs autres types), il faut admettre que le réel intérêt de ces typologies est, comme toute typologie, assez limité car elles ne définissent pas la nature même du processus de planification. De plus, on peut "planifier" n'importe quel changement. Ainsi, le chef d'entreprise "planifiera" sa production, l'Etat son budget, la mère de famille ses dépenses de consommation. Il n'est pas besoin d'insister sur le fait que ce qui nous intéresse ici, c'est la planification du développement socio-économique régional.

On pourrait définir temporairement la planification (du développement socio-économique) comme l'ensemble cohérent des objectifs et des moyens d'orientation et de rationalisation des processus de développement, de croissance et d'expansion que se fixe une collectivité, ainsi que l'ensemble des techniques et des moyens scientifiques et para-scientifiques que cette dernière adopte pour appréhender et contrôler ces processus.

Quatre dimensions apparaissent donc comme importantes dans le concept de planification:

- La possibilité d'intervention pour orienter et rationaliser les processus de développement, de croissance et d'expansion,

- Le mandataire de la collectivité dans l'élaboration et l'exécution du Plan,

- La fixation d'objectifs à poursuivre et de moyens pour les atteindre, et,

- L'ensemble de techniques spécifiques.

Depuis qu'a éclaté la notion d'une société organisée selon un ordre rigoureux et inchangeable, la notion d'intervention dans le processus de développement socio-économique et de croissance est une réalité acceptée par tous les Etats modernes comme justifiable, souhaitable ou obligatoire, selon les diverses philosophies politiques en cause, et comme susceptible de donner des résultats légèrement supérieurs ou très supérieurs à une situation de non-intervention, selon les diverses idéologies en cause.

Le problème actuel n'est pas de savoir s'il faut intervenir (pour orienter les changements à faire afin d'assurer le mieux-être d'une population), mais de savoir qui doit intervenir et selon quel degré d'intensité.

Il est cependant communément admis qu'il revient à l'Etat de jouer le rôle de principal agent

d'intervention ou, plus précisément, de moteur de l'intervention. Il est bien évident que les multiples changements structurels supposés par le développement socio-économique seront le fait d'une multiplicité de centres de décision. En ce sens, il serait illogique de supposer que seul l'Etat peut et doit intervenir. En fait, tous les centres de décision, privés comme publics, ont à intervenir à un moment ou l'autre.

Cette multiplicité de centres de décision qui, dans notre système socio-économique, peuvent intervenir dans le processus de développement pose comme corollaire au concept d'intervention celui de la coordination.

Or, cette dernière tâche, que seul le gouvernement peut remplir efficacement, devient, dans notre système socio-économique, la tâche principale en matière de planification.

Cette conclusion revêt un caractère d'autant plus important que les structures politico-administratives actuelles du Québec, tant au niveau régional qu'au niveau central, ne sont pas adaptées à cette intervention de coordination ou de rôle moteur (1) et qu'elle suppose la mise en oeuvre de toute une gamme de moyens d'intervention auprès des centres de décision privés qui s'échelonne sur un continuum allant de l'information pure et simple aux mesures à incidence contraignante plus ou moins prononcée, en passant par les moyens de consultation et d'animation.

En matière de planification, l'Etat joue donc un rôle moteur en intervenant directement dans certains domaines d'activité économique. Dans le présent Plan, cette tâche est principalement confinée

---

(1) Cette constatation est amplement démontrée au chapitre du Plan qui traite de la Mise en place d'un cadre institutionnel de planification et de participation.

aux domaines de l'agrandissement, de l'aménagement foncier des fermes, du développement touristique et du développement industriel. Dans les autres domaines d'activité socio-économique, le rôle de l'Etat, quant à cette tâche et eu égard au premier Plan, se borne principalement à créer, dans les cadres de sa juridiction actuelle, des conditions favorables au développement.

Mais, en ce qui concerne l'intervention de coordination, le succès même du Premier Plan dépend de la mesure selon laquelle le gouvernement et ses agences joueront leur rôle moteur en ce domaine.

Ce rôle moteur, le gouvernement doit aussi le jouer, comme agent d'intervention et comme agent de coordination, au moment de la préparation des plans, ou au moment de la fixation d'objectifs à atteindre. Or, cette tâche pose sans doute les problèmes les plus graves en planification.

En effet, la finalité du développement pose le problème des valeurs. Quelles sont les valeurs recherchées par la société régionale par exemple? Du travail et un revenu? Evidemment. Mais une population a également des aspirations plus complexes: éducation des enfants, biens de consommation de plus en plus nombreux, services de plus en plus spécialisés, théâtre, sport, vacances, etc.

Quel sens, quelle direction et quelle nature le Plan devra-t-il donner au développement du territoire-pilote? Le B.A.E.Q., dont ce n'est aucunement le mandat de régler le problème de principes en cause, est d'avis qu'en matière de développement régional, ce sens, cette direction et cette nature sont fixés, soit par un Plan plus global que le Plan régional, soit, à défaut de cet instrument précieux, par le sens, la direction et la nature du développement de la société globale.

Même si on peut être d'accord avec John Friedman que la planification est "une forme de

pensée, une façon d'aborder les problèmes sociaux, avec l'instrument de la raison, afin de permettre à la société d'orienter son développement de manière à assurer à tout moment le bien social maximum" (1), il n'en reste pas moins que ce bien social est une notion difficile et que son contenu peut varier selon les pays, les époques et les groupes d'intérêt en présence.

Déterminer les moyens pour atteindre ces objectifs pose aussi de redoutables problèmes. Car, ces moyens doivent être cohérents entre eux et par rapport aux fins poursuivies ou être réalistes, c'est-à-dire adaptés aux circonstances de temps et de lieu, être vérifiables, c'est-à-dire assez clairs pour que les divers centres de décision impliqués puissent s'y retrouver et vérifier l'efficacité des mesures proposées.

L'action de ces centres de décision pose tout le problème de la participation de la population au processus de planification dont nous traiterons plus loin.

Quant à la dimension des techniques spécifiques, quatrième dimension de la définition proposée, la complexité des structures socio-économiques exige un ensemble d'instruments et de techniques très raffinés dont l'absence ou la mauvaise utilisation peut remettre en cause et les objectifs et les moyens. Dans la province de Québec, l'absence de tels instruments se fait cruellement sentir.

---

(1) J. Friedman, cité par H. Janne, in Les problèmes de la Planification, op.cit., p.121. La même remarque peut s'appliquer à la définition que donne le P. Lebret du développement qui est le passage, pour l'ensemble des sous-populations intégrant un peuple, d'un niveau de vie moins humain à un niveau de vie plus humain, au coût travail et capital le moins élevé possible au rythme le plus rapide possible, dans Science Economique et Développement, Tome 2, pp. 25-26, Economie et Humanisme, 1958.

De l'étude de ces quatre dimensions, il ressort que la planification peut difficilement être d'une rationalité parfaite.

"Il y a d'abord l'immense complexité des interactions économiques..., il y a l'incertitude de l'avenir qui oblige à estimer des vraisemblances mal connues et à forger de nouveaux critères de décision sur lesquels les spécialistes discutent encore. Il y a la pression des groupes sociaux et professionnels, dont les intérêts sont affectés par telle ou telle option; il y a l'inertie intellectuelle, la préférence pour la routine, la religion des situations acquises, qui s'opposent fortement aux changements nécessaires ou désirables, etc" (1).

En résumé, il y a la complexité des structures socio-économiques jointe à une instrumentation technique rudimentaire pour appréhender ces structures (2).

---

(1) P. Massé, Le Plan ou l'anti-hasard, Gallimard, 1965, p. 83.

(2) "One fact about the Marshall Plan which has never been publicized is the original study as to what be the needs of the European countries in the way of assistance if they were to restore their economies to a 1938 level of industrial-agricultural production. A group of well-known, famous European economists came up with the figure of $27 billions, the amount of goods needed to refurbish the European economy. I happened to be a member of another committee, selected in the United States, to make a study of the European economies. We concluded that in four years, and with $17 billions, it would be possible to restore industrial and agricultural production in Europe to its 1938 figure. What really happened was that in two and a half years, European industrial production, after the Marshall Plan started, was 40 per cent ahead of the highest pre-war figure and agriculture production was (suite de la note, page suivante)

Les interrelations entre planification et développement sont donc assez simples à préciser. D'un côté, on a des structures socio-économiques qui changent, se transforment sous l'action des mécanismes socio-économiques fondamentaux (les prix, les aspirations, etc). D'un autre côté, il y a des centres de décision qui veulent ce changement, lui donnent un rythme et une direction de façon à minimiser le coût des changements et à maximiser le bien-être des individus. On a alors un développement planifié ou une planification du développement.

C- REGIONALISATION

La tâche du B.A.E.Q. consistait à faire des recommandations en vue de planifier le développement de la région-pilote. Nous sommes ici en présence de la troisième notion-clé du cadre conceptuel: la région. Géographes, économistes, sociologues et administrateurs ont défini et redéfini cette notion (1).

---

(suite de la note 2, page précédente)

(2) 20 per cent ahead". Voir P.G. Hoffman, The Development Challenges of our times, International Conference on Regional Development and Economic Change, 1965, p. 7.

(1) "Qu'est-ce qu'une région? C'est une question dont on discute depuis plus d'un siècle, d'abord chez les géographes, puis chez les économistes, les anthropologues et les sociologues". On aura une idée de la complexité de la question si on consulte, par exemple, l'ouvrage de Odum et Moore, -American Regionalism- où l'on note que 28 auteurs donnent de la région 40 définitions différentes. On peut en arriver ainsi à une conclusion quasi désespérée comme celle du géographe André Cholley: "On emploi le terme de région à tout propos et même hors de propos:
(suite de la note, page suivante)

Pour le planificateur régional, la région constitue une entité réelle dont la spécificité doit être clairement établie. C'est ainsi que la notion de "région-plan" a fait lentement son apparition dans l'outillage conceptuel du planificateur.

Dans une perspective de planification du développement, que peut-on entendre par la notion de région? Quelles en sont ses principales caractéristiques?

On pourrait définir la région-plan de la façon suivante. La région-plan est une notion relative et comparative qui implique une perspective de complémentarité, un espace structuré et polarisé et un niveau d'intervention, de décision et de participation. Il est nécessaire de bien distinguer ces différents aspects de la notion de région-plan.

1- Espace relatif et comparable

Chaque espace "national" suppose un découpage territorial différent selon la densité de sa population, son histoire, la nature de son sol, de la localisation de ses matières premières. Ainsi,

---

(suite de la note, page précédente)

(1) tout est région...". L'économiste Walter Isard écrit de son côté: "Le concept de région est trompeur, puisque c'est une généralisation de l'esprit, dont le choix dépend du problème particulier à étudier et qu'il n'existe pas de séries fixes de régions significatives valables pour tous les problèmes...". Voir, Fernand Dumont et Yves Martin, L'analyse des structures sociales régionales, Les Presses de l'Université Laval, Québec, 1963, p. 16.

la région de New-York peut grouper une population supérieure à celle de la province de Québec, dans un territoire moins étendu que celui du territoire-pilote. Il n'y a donc pas de définition universelle de la superficie et du volume de population d'une région-plan. C'est essentiellement dans la considération des interrelations entre le niveau national (où se situe le centre de décision influençant la région) et le niveau régional que peut s'élaborer une notion claire de la région-plan.

Ce caractère de relativité de la notion de région-plan pose en quelque sorte la limite supérieure de la taille des régions-plan. En effet, si la région-plan est tellement grande, populeuse et puissante qu'elle constitue à toutes fins pratiques le véritable centre de décision de l'espace national, il n'est plus possible de parler de région-plan.

Dans la province de Québec (définie ici comme espace national) la situation se complique du fait que la province est à un certain point de vue une région du Canada (1).

Ce caractère de relativité de la région-plan se double d'un caractère de "comparabilité". En effet, la comparaison doit être rendue possible entre le tout et les parties, et entre les parties elles-mêmes. Il doit y avoir une certaine similitude entre le tout et les parties en matière d'histoire, de langue, de culture, de ressources, etc. Ainsi, si au Québec il y avait 500,000 esquimaux dans le Grand Nord, y vivant comme il y a 100 ans, on ne pourrait pas considérer ce territoire comme une région-plan, à cause, entre autres, de cette impossibilité de comparer le Québec dans son ensemble avec ce territoire.

---

(1) Mais il est impossible de considérer le Québec comme une région-plan puisque Ottawa ne peut être considérée comme pouvant "intervenir", au sens plein du terme, dans ce territoire.

Cette exigence de "comparabilité" pose en quelque sorte les limites inférieures de la taille de la région-plan. Ainsi, au Québec, il serait impensable d'avoir un système de régions-plan dont la plus grande grouperait 70% de la population et la plus petite 1% de la population (1). En deçà d'un certain seuil, il ne peut pas y avoir de région-plan.

2- Espace complémentaire

Cette caractéristique est la plus évidente et la plus facile à saisir de toutes les caractéristiques de la région-plan. En effet, nous avons affaire, avec la région-plan, à une économie essentiellement ouverte, où se multiplient, avec les autres régions, les échanges de biens et de personnes. Cette "ouverture" place la région-plan dans une position de continuelle interdépendance régionale dans laquelle la croissance de l'une affecte directement les autres ainsi que l'ensemble national.

Cette complémentarité s'oppose essentiellement à l'autarcie régionale qui voudrait que la région se suffise à elle-même (2). Mais cette notion de complémentarité ne peut être cernée qu'à la

---

(1) Nous verrons plus loin qu'avec 6% de la population du Québec seulement, entre autres facteurs de comparaisons, le BAEQ considère que la région-pilote est, en quelque sorte, au "seuil critique" en-dessous duquel il serait extrêmement difficile de parler de région-plan.

(2) Il faut raffiner cette notion de complémentarité qui ne signifie pas uniquement que les régions sont interdépendantes, mais qui implique une interdépendance plus profonde entre l'ensemble national et la région considérée. J. Monteil que cite J. Austruy, op. cit., p. 269 a très bien montré cette dimension.

lumière d'une autre exigence de la région-plan: la structuration.

3- Espace structuré

En effet, la région-plan, même si elle est fondamentalement complémentaire, doit tout de même offrir une structure socio-économique cohérente et équilibrée. En effet, il doit y avoir un certain nombre de ressources, plusieurs villes interreliées, une organisation socio-économique assez complexe, un hinterland assez peuplé, etc. Et ces différents éléments de la structure socio-économique régionale doivent être fonctionnellement reliés (1). Ce problème des structures socio-économiques régionales constitue l'aspect le plus important mais en même temps le plus complexe de la notion de région et exige un cadre analytique extrêmement complexe.

La population, les ressources, l'organisation socio-économique et le territoire même constituent les éléments-clés de cette structure. Par

---

(1) "Une région de planification est une entité organique et a plusieurs dimensions qui réagissent sous l'effet d'impulsions économiques, sociales et culturelles et dont l'existence, la nature et la portée (sous réserve de forces dépassant la volonté humaine) dépendent de l'activité humaine. Elle assure, de façon continue, l'aménagement ordonné, le contrôle et la meilleure utilisation de toutes les ressources en vue de fournir à l'homme un milieu qui soit naturel, bénéfique et esthétique". Voir, Les Ressources et notre Avenir, Tome III, p. 356.

exemple, le "sentiment d'appartenance" d'une population est fonctionnellement relié à un passé historique commun, aux mêmes types de problème d'exploitation des ressources, etc (1).

Il est même possible que cette structuration de la région-plan soit contradictoire par rapport aux caractères de complémentarité et de "comparabilité" de la région-plan. Une région trop fortement structurée, dans le sens que nous accordons à ce terme, pourrait être difficilement comparable au tout auquel elle se réfère et pourrait développer une forte tendance naturelle à l'autarcie.

4- Espace polarisé

La polarisation (comme la planification) est une réalité à la fois banale et complexe, à la fois inévitable et redoutée. En termes de développement, tous les changements ne se produisent pas

---

(1) Ce problème de la structuration, de la polarisation de l'espace doit être étudié en relation avec l'aspect de complémentarité que suppose la région-plan. A. Raynauld a d'ailleurs très bien exprimé cette interrelation. "La région économique concrète est, de ce point de vue, celle où les échanges intérieurs de toute nature sont plus importants que les échanges avec l'extérieur, ou encore celle où l'interdépendance interne est plus grande que l'interdépendance avec l'extérieur" - Raynauld poursuit en citant Isard, "que les frontières d'une région devraient être déterminées par l'interdépendance interne du revenu". Voir, Croissance et Structure Economique de la Province de Québec, ministère de l'Industrie et du Commerce, Québec, 1961, p. 33.

en même temps ni partout à la fois. L'industrialisation ne peut marquer tous les points habités d'un territoire ni se produire partout selon la même intensité. L'abondance en un même endroit de services personnels et publics qui caractérise l'urbanisation ne peut pas, non plus, se trouver dans tous les points habités d'un territoire. Qu'il s'agisse d'industrialisation ou d'urbanisation, pour des raisons de rareté, donc de coût et d'efficacité, ces phénomènes marquent naturellement et de façon particulière certains points précis d'un territoire donné.

Dans une perspective de création de régions-plan et de planification, ces phénomènes peuvent et doivent, croyons-nous, être accentués et rationalisés.

Ainsi, l'usine laitière s'établira là où il y a concentration de production laitière, de la même façon que le médecin va s'établir là où il y a un minimum de population et de services. Les industries non reliées aux matières premières régionales seront influencées dans le choix de leur localisation, par le nombre de services personnels que telle ou telle ville peut offrir à ses ingénieurs, par les services bancaires et de transport disponibles, etc, en général, par, ce qu'il est convenu d'appeler, la structure d'accueil industriel.

Le concept d'armature ou de hiérarchie urbaine prend alors, dans l'optique de la création d'une région-plan, une importance particulière. En effet, le réseau des villes reliées entre elles et ayant des relations fonctionnelles avec l'hinterland constitue en quelque sorte "l'ossature" de la région-plan. La région-plan qui doit offrir à un maximum de personnes un maximum de services (même les plus rares) et d'emplois, implique donc l'établissement d'un réseau urbain polarisé par une, deux ou trois villes au maximum.

## 5- Niveau d'intervention et de décision

Nous avons vu que la planification impliquait l'intervention et la coordination de décisions. La complexité des changements apportés par un développement planifié élimine la possibilité de multiplier les niveaux d'intervention, de décision et de coordination. Entre le local et le provincial, la région-plan se présente donc comme un palier privilégié d'intervention et de coordination.

## 6- Niveau de participation

Enfin, sorte de corollaire à la région-plan comme palier d'intervention et de coordination, la région-plan constitue également un palier de participation, c'est-à-dire un palier où les citoyens seront institutionnellement associés aux décisions de planification (1), par voie de représentation au sein de l'organisme responsable régionalement, au nom du gouvernement, de la planification du développement socio-économique et par voie de consultation, par l'intermédiaire d'organismes comme le Conseil régional de développement, sorte d'institution permanente de consultation sur les objectifs et moyens globaux du Plan.

Ces formes de participation "législative" et consultative n'épuisent pas toutes les formes de participation au niveau régional. On verra, par exemple, dans les divers chapitres du Plan, que le B.A.E.Q. encourage une participation consultative au palier régional auprès des administrations gouvernementales régionales.

---

(1) Voir le chapitre traitant de l'Exécution du Plan et le chapitre traitant de la Mise en Place du Cadre Institutionnel de Planification et de Participation.

Notion complexe mais indispensable, la région-plan s'inscrit donc à la charnière des concepts de planification et de développement et fournit la dimension spatiale à cette rationalisation des changements structurels. Après avoir esquissé ce que nous entendons par développement planifié régional, il nous reste à examiner brièvement la signification de la participation de la population à ce développement régional planifié (1).

## D- PARTICIPATION

En introduisant explicitement, dans la définition du concept de région, une dimension de participation, nous avons peut-être couru le risque de faire associer trop étroitement régionalisation et participation. De fait, comme le concept de régionalisation, les notions de développement et de planification sont aussi reliées à la participation sociale, mais dans une perspective particulière. C'est pourquoi il nous apparaît important de définir ce concept en relation avec ceux de développement, de planification et de régionalisation.

On pourrait définir la participation comme le processus par lequel les citoyens sont associés à la définition des normes qui président au

---

(1) Ce n'est pas le lieu ici d'élaborer sur la relation de ce développement régional avec la planification nationale. De plus, nous adoptons l'expression développement régional comme étant beaucoup plus significative qu'"aménagement du territoire". Le terme "aménagement", à cause de ses implications physiques, devrait être laissé aux ingénieurs forestiers et aux urbanistes qui lui donnent une signification plus précise.

partage des biens sociaux, l'expression "biens sociaux" étant ici entendue dans son sens le plus large possible et incluant des réalités aussi globales que le statut socio-économique, les rôles sociaux, les "biens politiques" et les biens économiques.

Un "processus" est un ensemble de mécanismes qui se mettent en branle, dans un ordre donné, sous l'effet de l'application d'un stimulant quelconque.

Cette définition de la participation met en relief les principaux éléments en cause dans la participation: culture, groupes sociaux et institutions. En effet, les mécanismes de participation jouent, pour ainsi dire, "quotidiennement", dans n'importe quelle société, et, au cours d'une période historique normale, ces mécanismes évoluent lentement, sans heurt, de façon même imperceptible; leur évolution suit le rythme de développement lui-même, c'est-à-dire des changements structurels qui interviennent au sein de l'organisation sociale, politique et économique de toute société, selon une logique d'ailleurs interne à cette organisation socio-économique. Chaque société définit culturellement et institutionnellement des modes par lesquels la population est associée à la définition des normes qui président au partage des "biens sociaux".

Il va de soi que la participation sociale peut varier d'une société à l'autre. Ainsi, dans la société dite traditionnelle, la participation sociale se fonde principalement sur une définition des rôles sociaux selon laquelle un groupe de citoyens, constituant une élite homogène, exerce de droit la fonction de définisseur des normes présidant au partage des biens sociaux, tandis que, dans la société dite industrielle et urbaine, la participation sociale se fonde plutôt sur une sorte de mise en présence de divers "leaderships", représentant, par voie de délégation, des groupes sociaux qui font valoir des normes différentes de partage de biens sociaux.

On voit alors qu'il y a une relation très étroite entre le développement (i.e. les changements structurels) et la participation.

Toute structure socio-économique fait une place à la participation sociale. L'évolution ou la transformation des structures, en très longue période du moins, provoque un ajustement des structures elles-mêmes de participation sociale. En moyenne, et même en longue période (12-15 ans), cependant, l'ajustement des structures de participation ne se fait pas nécessairement au même rythme que la transformation des structures socio-économiques globales. Ainsi, le gouvernement local qui constitue un mode privilégié de participation sociale est, dans la plupart des cas, devenu désuet (1) dans le Québec moderne. Or, il n'a été remplacé, ni dans ses rôles particuliers, ni dans son rôle d'instrument institutionnel de participation, par aucune autre institution à ce niveau. Et l'on pourrait répéter cette analyse pour divers types d'institutions de participation sociale. (Disparition graduelle du patronage comme mode de distribution des "biens politiques" au profit d'une certaine bureaucratisation dont les agents ne sont pas en contact étroit avec la population. Rôle des partis politiques pratiquement inchangé dans une situation qui commanderait, en ce domaine, des organisations de masse efficaces. Désuétude de la petite coopérative comme instrument économique et inadaptation des grandes coopératives comme instruments de participation économique. Associations socio-économiques axées sur la paroisse et indifférenciées dans leurs tâches dans une situation qui appelle la différenciation et l'élargissement des niveaux de regroupement et d'action, etc).

---

(1) Voir le chapitre traitant de l'Etablissement d'un Cadre Institutionnel de Planification et de Participation.

Quoique fort utile, une telle analyse ne fait cependant pas l'objet du présent chapitre. Ce qu'il importe de retenir, c'est qu'à moins de vouloir courir le risque d'une crise socio-politique, d'une planification inutile ou de faire l'option de la coercition, on retrouve, sous le titre de participation sociale, un ensemble d'objectifs de transformations structurelles qu'il est inutile de dissocier des objectifs de développement eux-mêmes.

Et cette conclusion revêt une importance d'autant plus grande que, par la planification, on vise à accélérer et à rationaliser le processus de développement régional.

Dans la mesure, en effet, où un plan de développement met en cause le type de culture de la société en question, dans la mesure, par exemple, où il suppose un passage accéléré d'une culture d'une société de type traditionnel à celle d'une société de type industriel et urbain, dans la même mesure il suppose et doit, en conséquence, prévoir des changements dans le mode de participation sociale (1). Et, pour éviter tout état de crise,

---

(1) Cette façon de poser le problème, croyons-nous, permet d'éviter le piège facile de faire reposer la participation sur des conceptions idéologiques, piège que n'évite pas, dans le volume intitulé Démocratie, Planification, Aménagement, au chapitre XIV intitulé "Aménagement régional et participation", l'équipe du P. Lebret. Cf. Démocratie, Planification, Aménagement, les Editions Ouvrières, Economie et Humanisme, Paris, 1964, pp. 201-214. Le problème de la participation peut, croyons-nous, se poser dans une perspective idéologique. Il n'appartient cependant pas aux planificateurs de le faire mais aux partis politiques et aux associations populaires.

puisque la dimension fondamentale de la participation est culturelle avant d'être institutionnelle, un tel plan ne peut risquer de se baser sur un certain nombre de valeurs et de normes culturelles prises pour acquises, mais doit prévoir des mécanismes par lesquels les citoyens seront associés à la revision du contenu culturel que le Plan met en cause, même si ces mécanismes ne sont pas permanents de nature.

La participation sociale s'exerce donc normalement à l'intérieur d'une série d'institutions sociales et politiques jouissant d'un statut formel que leur confèrent les constitutions, les lois, les règlements et les lois-cadre (1), et d'un statut informel étroitement relié à l'état d'évolution culturelle, à la pratique, et aux précédents et baignant, en quelque sorte, dans le domaine mouvant des structures socio-économiques.

La planification du développement socio-économique fait intervenir trois préoccupations authentiques majeures eu égard à la participation sociale: le sort fait au rôle qu'ont les institutions socio-économiques de permettre la participation sociale dans les transformations structurelles proposées, les exigences de la planification elle-même en termes de participation sociale et, selon la situation, la nécessité plus ou moins grande d'une participation sociale d'urgence, compte tenu du rattrapage culturel à faire effectuer à la région en question.

La première préoccupation se traduira, dans une optique institutionnelle, par les caractéristiques que revêtiront les institutions nouvelles ou modifiées.

Quant à la seconde, elle exige particulièrement la mise en place de mécanismes de consultation à divers niveaux et dans divers domaines: un

---

(1) Ces dernières définissant, par exemple, le statut des corporations professionnelles, des associations volontaires, des corporations privées, des syndicats professionnels, des syndicats de producteurs, des syndicats ouvriers, des offices, etc.

usage plus ou moins extensif des méthodes d'animation sociale qui caractériseront les relations qui s'établiront entre agences d'exécution et clientèles de ces diverses agences.

La troisième préoccupation, enfin, pourra donner lieu à un travail en profondeur d'animation sociale visant à introduire, par des moyens non-directifs, certaines valeurs culturelles susceptibles de modifier ce que l'on désigne d'une expression facile "la mentalité de la population".

## SECTION II: Quelques éléments du contexte québécois et régional

L'inexistence d'un plan global de développement pour l'ensemble du Québec a énormément complexifié la tâche d'élaboration d'un plan dans le territoire-pilote. Pour ne pas céder à la tentation de l'autarcie régionale (ce qui aurait conduit le Plan à un échec total) et pour rester logique avec la définition même de la région-plan (qui met l'accent sur les relations interrégionales) il a fallu, en quelque sorte, en observant la réalité québécoise, esquisser quelques postulats de base. Cette entreprise, périlleuse s'il en est une, n'en demeure pas moins un risque nécessaire, car le développement de la région ne se fera pas en dehors du développement du Québec, et le type de planification, de régionalisation et de participation que le Plan régional suggère, ne peut pas être en contradiction avec certaines tendances qui commencent à se manifester au Québec.

Nous donnerons brièvement (1) une liste des principaux postulats qu'il nous a fallu poser.

---

(1) Une prochaine version du présent chapitre explicitera plus largement ces postulats.

Nous nous en tiendrons ici aux phénomènes d'ensemble; de nombreux postulats plus spécifiques que l'on retrouvera à l'intérieur des chapitres sectoriels du Plan, ont été définis pour les principaux secteurs de l'activité économique et sociale de la région.

## A- LA CROISSANCE ECONOMIQUE

C'est un fait reconnu que le Québec est en pleine période de croissance. Les taux de croissance de la production et des revenus se maintiennent à un niveau relativement élevé depuis 15 ans. D'après des projections du Conseil d'Orientation Economique du Québec, ces taux élevés de croissance se maintiendront facilement jusqu'en 1970 (1). Cette croissance s'accompagne de changements structurels (ou, en est-elle le résultat?) que nous regroupons sous les deux grands phénomènes (eux-mêmes interreliés) de l'urbanisation et de l'industrialisation.

## B- L'URBANISATION

La population urbaine du Québec, qui ne constituait que deux fois le nombre de sa population rurale en 1951, en constituait trois fois le nombre en 1961. Ainsi, la main-d'oeuvre agricole qui représentait, en 1960, 7.7% de la main-d'oeuvre totale a fléchi à 5.8% en 1965 (2). Un autre indice

---

(1) Croissance économique du Québec 1956-1970, COEQ, septembre 1965.

(2) La situation économique - Québec 1965, MIC, février 1966.

de cette urbanisation est le gonflement du tertiaire qui passe, de 1951 à 1961, de 44% à 52% de la main-d'oeuvre totale. Un grand pôle urbain, Montréal, domine l'ensemble du territoire québécois.

## C- L'INDUSTRIALISATION

La valeur ajoutée de l'industrie manufacturière s'est accrue de 34%, de 1960 à 1965. Cette industrialisation tend à se localiser dans quelques centres, à l'exception de quelques entreprises dont le facteur premier de localisation est la proximité de la ressource (mines, pâtes et papiers, beurrerie, etc) ou la proximité d'un marché bien défini (boulangerie, eau-gazeuse, portes et châssis, etc). La structure industrielle ne possède pas de grandes firmes motrices. L'implantation de la sidérurgie est un premier geste fait dans le but de combler cette lacune.

## D- LES DISPARITES SECTORIELLES

Ces grands indices sont cependant trompeurs car ils cachent la stagnation de certains secteurs d'activité économique, comme l'agriculture, les pêcheries, une partie des activités du secteur forestier, certaines branches de l'industrie manufacturière, etc. Les centres de décision publics et privés impliqués sont en voie de réaliser que les mesures expansionnistes traditionnelles ne peuvent pas solutionner ce problème des disparités sectorielles. On met de plus en plus l'accent sur des mesures de développement qui visent à modifier la structure même des secteurs défavorisés. Cette nouvelle attitude se traduit dans des mesures visant à accroître la taille des unités de production, la productivité du capital et du travail, et le recours au dynamisme collectif plutôt qu'individuel, entre autres.

## E- LES DISPARITES REGIONALES

La croissance et le développement socio-économique du Québec ne se font pas sentir également sur l'ensemble du territoire québécois. Les activités économiques nouvelles et la population tendent à se localiser en quelques points privilégiés du territoire. Les régions où dominent les secteurs stagnants connaissent elles-mêmes la stagnation. De plus, ces régions n'ont été marquées que superficiellement par les phénomènes d'urbanisation et d'industrialisation (1). Les exigences en matière de consommation se sont accrues facilement, mais les modes nouveaux d'organisation et les techniques nouvelles n'ont pas pénétré dans le milieu socio-économique de ces régions.

Nous croyons que ce problème des disparités régionales fera l'objet, à brève échéance, de mesures importantes, de la part de l'Etat qui ne peut s'attendre à ce que le problème se résorbe de lui-même. Ces mesures seraient principalement marquées par un effort de planification du développement régional avec participation de la population. Ce développement régional planifié serait axé sur des changements rapides et profonds dans les secteurs créateurs de chômage et de bas revenus, sur une régionalisation de l'industrialisation, sur une politique audacieuse de main-d'oeuvre, sur une déconcentration de l'administration gouvernementale,

---

(1) Il faut préciser que ces concepts d'urbanisation et d'industrialisation sont entendus ici dans leur sens sociologique; il s'agit en fait des mêmes phénomènes, mais en tant qu'introduisant dans une société donnée des valeurs culturelles originales susceptibles de donner naissance à des aspirations nouvelles et de susciter des comportements nouveaux.

sur des structures décentralisées et de consultation. Quels sont les indices d'une telle voie d'approche aux problèmes des disparités régionales?

## F- LA PLANIFICATION

Le Québec connaît de nombreuses amorces de planification, au niveau de l'ensemble du Québec; il faut noter la création du Conseil d'Orientation Economique qui a comme mandat d'élaborer un plan québécois. De nombreux instruments de programmation économique sont graduellement mis en place; comptabilité provinciale, banque d'information etc. Certains ministères, comme celui de l'éducation, ont établi une programmation sectorielle rigoureuse. Enfin, de nombreux instruments de planification ont vu le jour, comme la Société Générale de Financement, la Caisse de Dépôt, Soquem, Sidbec.

Au niveau régional, de nombreux efforts de planification sont entrepris: création du souscomité à l'aménagement du territoire, contrats d'études pour deux petits territoires (Vallée de la Rouge et les comtés de Brome-Stanstead), création du Bureau d'Aménagement de l'Est du Québec, mandat spécial au COEQ pour l'élaboration d'une politique de développement régional, création au COEQ d'un Bureau d'étude en aménagement régional, etc.

La planification devient donc, au Québec, une technique de plus en plus reconnue de rationalisation et d'orientation du développement économique et social.

## G- LA REGIONALISATION

La région est reconnue de plus en plus comme un niveau privilégié d'intervention. D'abord, au palier du gouvernement provincial, on remarque trois grandes tendances à la régionalisation.

- La décentralisation du "pouvoir", par une tentative de redéfinition des pouvoirs des corporations municipales et de comté, dans le cadre d'un élargissement de leurs limites territoriales et par la redéfinition actuelle des pouvoirs des commissions scolaires locales et régionales.

- La déconcentration de l'administration par un effort de mise en place d'une structure régionale administrative unifiée et coordonnée; la reconnaissance officielle de la carte administrative publiée par le ministère de l'Industrie et du Commerce est un premier pas vers cette unification des découpages administratifs.

- La mise en place d'un cadre consultatif régional par une redéfinition des Conseils économiques régionaux conçus comme le lieu de convergence des intérêts régionaux, et par la création de comités consultatifs spécifiques comme les comités de planification en éducation.

De plus, au niveau d'autres centres de décision, on note de nombreux gestes qui vont dans le sens de la régionalisation (le découpage de l'Union des Municipalités, la reconnaissance par de nombreux organismes de la région comme niveau administratif, etc).

Devant tous ces efforts de régionalisation, la région-plan émerge de plus en plus comme un niveau privilégié de décision, de coordination, d'administration et de consultation.

## H- LA PARTICIPATION

La population veut participer de plus en plus étroitement aux décisions qui l'affectent. Au niveau de l'administration provinciale, de nombreux "conseils" sont créés (le COEQ, le Conseil de l'Education, celui du Bien-Etre, etc). Les gouvernements municipaux se donnent de plus en plus des "commissions" spécialisées. On remarque partout une vivacité croissante des associations populaires et des

corps intermédiaires. Nous posons comme postulat que, au Québec, le développement planifié se fera avec une participation réelle de la population.

En résumé, le B.A.E.Q., dans l'élaboration du Premier Plan régional au Québec, a misé sur ces tendances qui semblent se dégager comme ligne de force de l'évolution sociale et économique du Québec.

# DEUXIEME PARTIE

## LES GRANDS OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT

### INTRODUCTION: Les options de développement du territoire-pilote

A la lumière du cadre de référence qui précède, l'option de faire du territoire-pilote une région-plan ne constituait pas la seule alternative de développement du Bas-St-Laurent, de la Gaspésie et des Iles-de-la-Madeleine, du moins a priori.

Diverses alternatives ont été, de fait, envisagées. Les principales sont: "vidage" de la région, développement axé sur l'exploitation des ressources et enfin région-plan.

#### "Vidage" de la région

D'un point de vue strictement théorique, on peut se demander si, dans l'économie et la société québécoises, industrielles, urbaines et modernes, le territoire-pilote ne constitue pas une enclave irrémédiablement vouée au sous-développement et dispendieuse pour l'ensemble de l'économie québécoise qui doit assumer les frais d'une certaine redistribution de la richesse au profit de ce territoire défavorisé. Si tel est le cas, on peut se demander, en outre, si la décision la plus logique ne consisterait pas à envisager un encouragement à l'émigration massive de la population vers les centres urbains de la Province, un reclassement massif de la main-d'oeuvre impliquant une relocalisation géographique et professionnelle, l'abandon d'activités économiques marginales comme les pêcheries, etc, toutes mesures qui auraient pour effet de dépeupler, à toutes fins pratiques, le territoire-pilote.

S'il se trouve des défenseurs pour une telle thèse, il ne se trouve cependant personne qui soit capable de prouver qu'une telle opération est économiquement rentable, socialement justifiable et politiquement possible. Aussi le B.A.E.Q. a-t-il rejeté cette alternative sans plus de considérations.

## Développement axé sur l'exploitation des ressources

D'ailleurs, le territoire-pilote n'est pas le seul territoire québécois où une partie importante de la population dépend, pour son bien-être, de l'exploitation de ressources et d'activités reliées à l'exploitation de ressources faisant partie des secteurs dits marginaux. Aussi, une solution aussi draconienne que la première n'aurait pas été sans avoir de sérieuses répercussions dans d'autres régions du Québec.

Dans ces circonstances, une seconde alternative se présentait tout naturellement: axer le développement du territoire-pilote sur un réaménagement de l'utilisation des ressources en prenant pour acquis que les effets d'entraînement de ce réaménagement, répercutés dans les secteurs secondaires et tertiaires d'activité, seraient tels qu'il s'ensuivrait un développement suffisant de l'ensemble de l'économie et de la société régionale.

Cette alternative a évidemment fait l'objet d'un examen plus poussé que la première. Plusieurs facteurs d'ailleurs militaient en sa faveur. Le territoire-pilote dispose de cinq ressources: L'agriculture, la forêt, les pêcheries, les mines et le tourisme. Evidemment, on ne peut pas espérer une contribution comparable de chacune de ces ressources à l'édification d'une condition sociale et économique régionale qui permettrait un niveau de bien-être compatible avec les aspirations de la population; les problèmes de réaménagement posés par chacune de ces ressources sont complètement différents de l'une à l'autre.

Quoi qu'il en soit, à l'examen des possibilités de cette alternative, il s'est avéré qu'elle ne remplissait pas les conditions d'un développement susceptible d'avoir les effets d'entraînement postulés.

En effet, si théoriquement, elle permettait d'assurer un revenu adéquat à 40 ou 50 mille travailleurs, elle supposait, à court terme une émigration massive de la population régionale pour atteindre un seuil de quelque 200,000 (population actuelle: 325,000) de population et, par conséquent, une perte et une sous-utilisation considérables d'équipements d'infrastructure et sociaux existants, une régression importante du tertiaire et, tout compte fait, une situation où il aurait été extrêmement dispendieux, sinon impossible, de procurer à la population en place les services urbains auxquels elle aspire, d'autant plus que le principe présidant à la localisation des équipements aurait alors été très étroitement relié à la localisation des ressources naturelles elles-mêmes.

Comprise dans toutes ces implications, une telle alternative n'est peut-être pas plus économiquement rentable que la première, ni socialement plus justifiable, ni politiquement plus possible.

## La région-plan

L'examen de la seconde alternative nous laisse cependant entrevoir qu'il existe une possibilité réelle de développement dans le domaine des ressources naturelles de la région. Pour rendre cette alternative valable, il s'agissait, en somme, de lui ajouter des éléments qui permettraient d'ajouter à ses possibilités en termes d'emploi et de revenu et de donner un sens au développement résultant de la mise en présence de ces divers éléments.

Aussi, l'option région-plan retenue par le B.A.E.Q., se définit-elle d'abord et avant tout

par six grands objectifs étroitement reliés dont la réalisation assurerait aux 325,000 personnes formant la population régionale en 1982 un niveau de vie comparable à celui de l'ensemble du Québec. Ces objectifs sont:

- Modernisation des secteurs de base traditionnels (agriculture, pêche et, en partie, forêt) dans lesquels on retrouve la préoccupation de réaménagement l'utilisation des ressources contenue dans la seconde alternative;

- Création d'activités dynamiques nouvelles (en tourisme, en industrie et dans le secteur minier) qui suppose que des efforts considérables soient faits en ces domaines pour conserver la population du territoire à un seuil de 325,000 personnes où il est économiquement réaliste de lui procurer les services urbains qu'elle désire;

- Valorisation de la main-d'oeuvre qui vise à créer une situation de mobilité géographique et professionnelle compatible avec le réaménagement de l'utilisation des ressources envisagé, la création de nouvelles activités proposée et le taux d'émigration accepté;

- La mise en place d'un cadre institutionnel de planification et de participation susceptible de fonder institutionnellement un développement régional planifié en collaboration avec la population;

- L'éclosion d'une conscience régionale qui se traduira par une identification populaire aux objectifs et moyens de développement proposés et, enfin;

- La structuration rationnelle de l'espace régional qui permettra d'offrir à la population régionale, à un coût économique réaliste, les services urbains auxquels elle aspire et qui créera les conditions de base essentielles au développement de certains secteurs, particulièrement, le tourisme et l'industrie.

On réalisera sans doute toute l'importance d'une telle option. De plus, nous verrons, en conclusion de la présente section de ce chapitre, que cette option, la plus susceptible, selon nous, d'assurer la réalisation d'objectifs de bien-être légitimes, comporte une part d'aléatoire, de risques, qu'on ne doit pas sous-estimer. Il demeure cependant que, selon le B.A.E.Q., les alternatives à cette option sont peu nombreuses, sinon inexistantes.

## SECTION I: Les objectifs de long terme (l'Horizon 1982)

Nous distinguons pour l'Horizon 1982 entre les objectifs de croissance de l'économie régionale qui déterminent le rythme nécessaire de création d'emplois, d'augmentation de la production et d'accroissement du taux de progrès technique pour arriver à rejoindre un niveau de bien-être comparable à celui du Québec, les objectifs de croissance des secteurs d'activité qui définissent la contribution possible et nécessaire des secteurs d'activité de l'économie régionale à la réalisation des objectifs globaux de croissance, et les objectifs de développement qui peuvent se regrouper sous trois chefs: mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation (et éclosion d'une conscience régionale réelle) et, enfin, structuration rationnelle de l'espace régional.

L'Horizon 1982 fixe donc un ensemble d'objectifs de long terme, dont la réalisation amènera une élimination quasi complète du sous-développement relatif du territoire.

Il détermine aussi les principaux éléments du cadre de la région-plan nécessaires pour rendre possible la croissance accélérée impliquée par un tel objectif de rattrapage.

De plus, l'Horizon 1982 définit pour les secteurs d'activité la situation dans laquelle ils se trouveront lorsque les changements structurels proposés par le Premier Plan auront eu, en grande partie, leurs effets sur la production, l'emploi et les revenus de la région.

Les 15 années qui séparent le moment de la présentation du Premier Plan et l'Horizon 1982 représentent la période maximum au-delà de laquelle toute projection devient excessivement hasardeuse. Même les quantifications des objectifs pour 1982 ne doivent pas signifier autre chose qu'un ordre de grandeur, une orientation générale. Le processus de développement et de croissance ne se laisse pas cerner facilement; il se fait un plaisir de déjouer le planificateur et le plus souvent à la hausse. Cette période de 15 ans est aussi un minimum; il faut laisser le temps aux mesures proposées dans le Premier Plan d'avoir leurs effets. Les disparités entre le territoire et la Province sont telles qu'on ne peut espérer les combler avant une telle période de 15 ans.

## A- LES OBJECTIFS DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE REGIONALE (1967 - 1982)

Le territoire-pilote est, parmi les régions du Québec, celui où les disparités sont les plus marquées (1). Dans son ensemble, le Plan veut

---

(1) Le territoire-pilote a deux fois et demie plus de chômage que le Québec et 50% moins de production par tête. Malgré d'importants virements sociaux (28% du revenu per capita) les revenus personnels par habitant dépassent à peine la moitié de ceux du Québec: $716 en 1961 contre $1,383. La première section du chapitre sur la valorisation de la main-d'oeuvre donne de nombreux détails sur ces disparités.

l'élimination de ces disparités non par une redistribution monétaire sous forme de transferts gouvernementaux, comme c'est le cas présentement, mais par une "redistribution" des industries et des services. Les deux sources de revenu les plus importantes de la population du territoire sont les revenus du travail et les virements sociaux. La disparition relative du différentiel de revenu per capita entre le territoire et la province ne se fera pas par un accroissement des transferts gouvernementaux mais par une augmentation de la productivité du travailleur et par la création d'emplois nouveaux.

Concevons par exemple, l'industrie touristique comme une industrie par laquelle les revenus de la région centrale développée sont déversés partiellement dans les régions périphériques. Il est bien évident que cette "redistribution" des revenus est alors à l'avantage des contribuables de la région centrale puisqu'ils en tirent des satisfactions qu'une redistribution classique des revenus n'aurait jamais pu leur procurer. Par ailleurs, cette redistribution de revenus s'accompagne d'une création d'emplois nouveaux, donc d'une redistribution de services et d'industries dans les régions périphériques.

La croissance au Québec se maintient depuis de nombreuses années. Le Conseil d'Orientation Economique prévoit un taux de 4.6% pour les 4 prochaines années (1). Mais cette croissance

---

(1) "Le taux de croissance de 4.6%, (...) pourrait constituer en fin de compte l'objectif de croissance souhaitable et réaliste que nous recherchons: souhaitable, parce qu'il commande un dépassement certain des libres performances accomplies jusqu'à ce jour; réaliste, parce qu'il se situe à la portée de nos moyens et à la mesure de nos velléités". COEQ, Croissance Economique du Québec, 1956-1970, septembre 1965, page 33.

qui semble assurée ne se répartit pas également sur le territoire québécois. Elle tend naturellement à se localiser là où l'activité économique et la population sont déjà concentrées, et, ainsi, les différentiels entre régions tendent à s'accroître ou au mieux à demeurer constants. Il devient donc prioritaire de "régionaliser" cette croissance assurée afin de garantir un niveau de bien-être comparable aux habitants des diverses régions du Québec.

Le choix des taux de croissance à donner à la production, à l'emploi et aux revenus régionaux sera donc établi à partir d'un objectif global d'élimination relative (1) des disparités d'emploi et de revenu entre le territoire et la province, compte tenu des dotations comparatives en facteurs de production.

De plus, l'option région-plan que nous avons adoptée perdrait toute signification si la région avait une population décroissante. Un tel phénomène qui impliquerait une baisse de l'emploi et, éventuellement de la production totale s'allie mal au dynamisme et à l'énergie qui seront nécessaires à la construction d'une région-plan. La population totale de la région doit au moins se maintenir stable (325,000). C'est là un minimum. Un tel objectif de stabilité de la population peut paraître pessimiste mais deux raisons expliquent ce choix. D'abord, malgré les apparences, cet objectif implique la création d'un nombre considérable de nouveaux emplois par une économie périphérique aux richesses naturelles limitées (2). De

---

(1) Cette élimination est relative, car il serait irréaliste de ne pas maintenir un léger différentiel pour les raisons qui seront explicitées plus loin.

(2) Environ 9,000 emplois nouveaux sont nécessités par l'évolution de la structure de la population, 6,000 par une diminution du travail temporaire à l'extérieur de la région et 13,000 par la baisse du taux de chômage.

plus, la région connaît depuis de nombreuses décades une émigration qui s'est intensifiée au cours des 8 dernières années au point d'être égale à l'accroissement naturel de la population.

Nous déterminerons dans les pages suivantes le taux d'accroissement de l'emploi et le taux d'accroissement de la production nécessaire pour réaliser ces deux objectifs d'ici 1982. Nous démontrerons ensuite que ces deux taux sont compatibles entre eux, si la région jouit d'un taux de progrès technique élevé.

1- L'objectif d'accroissement de l'emploi

Une projection (1) de la population régionale de 1961 à laquelle sont appliqués les taux d'émigration par groupes d'âge de 1956-61 nous donne une population quasi stable jusqu'en 1981 (2). Cette stabilité globale ne veut toutefois pas dire stabilité des composantes. La pyramide des âges se gonfle vers le sommet et s'affaiblit vers la base (3). L'effet net de ce phénomène se traduit

---

(1) Cette projection a été établie selon la méthode utilisée par J. Henripin et Y. Martin dans leur publication: La population du Québec et de ses régions 1961-1981. P.U.L. Québec 1964.

(2) La population régionale représentait en 1961, 6.1% de la population québécoise. Elle n'en représentera plus que 3.9% en 1981.

(3) C'est là un processus équilibrant qui fera passer le taux de dépendance de 93% qu'il était en 1961 à 75% en 1981. (Pendant ce temps, le même taux québécois évoluera de 70 à 80%).

par une augmentation de la population active (de 14 ans à 64 ans) de près de 20,000 personnes (1). Vu que la population est stable, on a une diminution correspondante de 20,000 personnes chez les groupes de 0-14 ans et de 65 ans et plus. Cela implique en soi une hausse du revenu per capita, car moins d'enfants et de vieillards dépendent du revenu des travailleurs.

Une partie seulement de la population active participe à la main-d'oeuvre (2). En 1961, le taux d'activité régional était de 50% (3). Nous estimons que ce taux sera aussi égal à 50% en 1981. Il connaîtra cependant une baisse au cours du Premier Plan, mais il passera à au moins 50% par la suite.

---

(1) L'accroissement de la population active sera plus fort durant le 1er Plan que durant les quinquennats suivants.

(2) Ne font pas partie de la main-d'oeuvre, les étudiants de 15 ans et plus, les femmes au foyer, les inaptes au travail, etc.

(3) Le taux d'activité est la proportion de la population active qui participe à la force de travail. Le tableau suivant permet une comparaison des taux d'activité régional et provincial pour 1951 et 1961.

Taux d'activité selon le sexe, Territoire et Province, 1951 et 1961

| | Territoire-pilote | | | Province de Québec | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | H | F | total | H | F | total |
| 1951 | 93.2 | 16.5 | 55.6 | 93.2 | 27.5 | 59.9 |
| 1961 | 75.5 | 23.2 | 50.0 | 83.9 | 30.8 | 57.2 |

Source: B.F.S. Recensement du Canada, 1951 et 1961

Ainsi, la main-d'oeuvre régionale verra ses effectifs augmenter à au moins 92,000 unités. Or, en 1961, la région comptait 83,000 travailleurs. De ce nombre, 8,000 environ avaient leur principale occupation hors du territoire surtout dans l'exploitation forestière. Pour de nombreuses raisons, comme la stabilisation des opérations forestières hors du territoire, nous estimons que leur nombre baissera à 2,000 au maximum. Ainsi, pour satisfaire à l'objectif de maintenir une population au moins stable, l'économie régionale devra offrir environ 15,000 emplois nouveaux.

De plus, l'équivalent en semaines de travail de 13,000 nouveaux emplois devront être créés pour permettre la baisse du taux de chômage régional.

La main-d'oeuvre régionale, on le sait, était sous-employée en 1961. Elle travaillait en moyenne 33 semaines par année. La main-d'oeuvre provinciale travaillait, elle, une moyenne de 40 semaines. A cette moyenne de 40 semaines on associe, mais par des calculs tout à fait différents, un taux de chômage de 10% environ (1). Cela voudrait dire que le plein emploi consiste en une moyenne de 43 semaines de travail par travailleur si l'on accepte comme marginal et inévitable un taux de chômage de 3% (2). Quel devrait-être le taux annuel de croissance de l'emploi entre 1961 et 1981? La main-d'oeuvre régionale travaillant dans le territoire environ 2,450,000 semaines en 1961 (3) offrira 3,956,000 semaines de travail en

---

(1) Le Québec a connu en 1961 un taux de chômage plus élevé que normalement.

(2) Le plein emploi s'établit à 43 semaines parce que les groupes importants de travailleurs comme les travailleurs forestiers, les pêcheurs, les femmes, les vieux ne peuvent ou ne veulent travailler qu'une partie de l'année

(3) 83,000 travailleurs moins 8,000 travaillant à l'extérieur, à 33 semaines par année.

1981 (soit 92,000 travailleurs à 43 semaines). Si l'on accepte un taux de chômage de 10% (40 semaines de travail représenteraient donc le plein emploi régional), comme inévitable vu une forte présence d'activités saisonnières, il faudrait une demande de travail de 3,680,000 (1) semaines par l'économie régionale pour réaliser l'équilibre, c'est-à-dire fournir de l'emploi relativement permanent à l'ensemble de la main-d'oeuvre régionale (2).

Il en résulte (3) un taux annuel de croissance de l'emploi de 2% environ pendant 20 ans (soit plus de 1200 (4) emplois de 40 semaines la première année). Il va de soi qu'une telle hausse du nombre de semaines de travail par unité résultera en une hausse importante du revenu par travailleur et donc du revenu per capita.

2- L'objectif d'accroissement de la production (produit intérieur brut).

Plusieurs voies d'approche peuvent être utilisées pour estimer le taux d'accroissement de la production nécessaire pour permettre à l'économie régionale de distribuer des revenus aux travailleurs régionaux, qui soient comparables à ceux

---

(1) 92,000 travailleurs à 40 semaines.

(2) De 1,500 à 2,000 emplois pourront être fournis par les régions limitrophes au territoire-pilote.

(3) $2,450,000\ (1.02)^{20} = 3,680,000.$

(4) Ces 1,200 emplois représentent soit des emplois complètement nouveaux, soit des accroissements de semaines travaillées par un travailleur ayant déjà un emploi.

reçus par les travailleurs québécois. Nous utiliserons deux voies d'approche: l'égalisation des productivités moyennes par travailleur et l'égalisation des masses salariales (1).

a) L'égalisation des productivités moyennes

En 1961, le produit intérieur brut au coût des facteurs s'élevait à $200,500,000 dans le territoire (2). La main-d'oeuvre régionale qui y contribuait s'élevait à 75,000 unités (les autres

---

(1) En fait, on en revient toujours à l'égalisation des productivités moyennes des travailleurs car le salaire est une proportion constante de cette productivité moyenne.

(2) Le tableau suivant présente une répartition de ce P.I.B. selon les industries.

Produit intérieur brut au coût des facteurs, Région-pilote, 1961

| Industries | Valeur ajoutée en $ |
|---|---|
| Agriculture | 13,000,000 |
| Mines | 12,000,000 |
| Pêches et forêts | 10,500,000 |
| Manufactures | 26,000,000 |
| Construction | 16,000,000 |
| Utilités publiques | 38,000,000 |
| Commerce | 21,000,000 |
| Finance, assurance, immeubles | 4,000,000 |
| Services et administration publique | 51,000,000 |
| Total | 191,500,000 * |

Source: Estimés du B.A.E.Q.

* L'écart entre $191.5 millions et $200.5 millions s'explique par une technicalité comptable relative à la part des subsides à la production admissible aux fins du calcul du P.I.B.

(8,000) travaillant à l'extérieur). Si l'on exclut le chômage, on obtient 57,000 travailleurs "à part entière" (40 semaines). Leur productivité moyenne, c'est-à-dire le rapport entre le produit intérieur brut ($200,500,000) et le nombre de travailleurs (57,000) était de $3,520.

Au Québec, cette même productivité était de $5,250 (1). On peut se donner comme objectif l'égalisation de ces productivités moyennes (2).

Le COEQ affecte cette productivité du travailleur québécois ($5,250) d'une croissance de moyen terme de 1.9% (3). On peut faire l'hypothèse que le taux de long terme se rapprochera de cette valeur. En effet, le taux de croissance de l'économie québécoise sera vraisemblablement de plus en plus "guidé" sinon planifié. Il en résulte un taux de rattrapage, pour la productivité régionale, qui

---

(1) Ce rapport a été évalué à partir d'une publication du C.N. intitulée Facteurs de croissance de l'économie du Québec et leurs répercussions éventuelles sur les services du C.N. et à partir d'une publication du COEQ intitulée Croissance économique du Québec 1965. Le produit intérieur brut au coût des facteurs a été estimé au 7/8 du produit national brut au prix du marché.

(2) Nous verrons plus loin que cette égalisation des productivités moyennes implique un taux élevé de progrès technique que la région semble en mesure de réaliser.

(3) L'étude du COEQ établit, à partir des projections de la croissance du Canada pour la période 1966-1970 estimées par le Conseil Economique Canadien et des conditions socio-économiques propres au Québec, un taux de croissance de l'économie québecoise pour la même période. COEQ, Croissance Economique du Québec, 1956-1970, septembre 1965.

voisine les 4% (1). Par suite, le taux de croissance du produit intérieur brut serait de 6% (2).

b) L'égalisation des masses salariales pondérées

La masse salariale per capita et le produit intérieur brut per capita sont dans un rapport constant dans une économie donnée (3). On peut donc indifféremment se proposer des objectifs en termes de masse salariale ou en termes de produit intérieur brut. Nous établirons nos objectifs de production pour 1981 en passant par la masse salariale, car cette dernière se pondère facilement par le chômage par exemple et permet d'évaluer ensuite le volume de revenus personnels (4).

La masse salariale par habitant était en 1961 de $900 au Québec. Dans la région, elle

---

(1) $\$3520\ (1+x)^{20} = \$5250\ (1.019)^{20}$ où $x = .04$

(2) La production régionale Y est égale au nombre de travailleurs N multiplié par la productivité moyenne par travailleur P.
Soit $Y = N.P.$
$Y\ (1+x) = N\ (1.02)\ P.\ (1.04).$
On sait en effet que le taux d'accroissement de l'emploi N est égal à 2% (soit 1.02) et que le taux d'accroissement de la productivité P est égal à 4% (soit 1.02). Donc $x = 6\%$

(3) Cette loi économique est démontrée dans "Productivité, Travail et Capital dans l'économie canadienne" par W.C. Hood et A. Scott, dans le Rapport de la Commission Royale d'Enquête sur les perspectives économiques canadiennes, février 1957.

(4) La masse salariale est la principale composante des revenus personnels.

était de $375. On peut se proposer l'égalisation de ces masses salariales par habitant mais en tenant compte de ce que les populations respectives sont affectées de taux d'activité et de dépendance plus ou moins élevés.

On a vu en effet que la région conservera un taux de chômage d'environ 10%. En outre, en 1981, elle offrira relativement moins de travailleurs que le Québec du fait de son faible taux d'activité mal compensé par une plus forte proportion de population active (1).

On peut donc pondérer les futures masses salariales par habitant par le nombre de travailleurs effectifs. L'objectif sera ainsi d'atteindre les 8/9 de la future masse salariale par habitant du Québec (2). Cela donne un taux de croissance désiré de 6%. Comme par ailleurs, la masse salariale est une proportion constante du produit intérieur brut et que la population régionale est stable, il s'ensuit que le taux de croissance de l'économie régionale qui permettra de rattraper l'économie provinciale en 1981 est de 6%.

---

(1) En 1981, le taux de dépendance sera de 75% dans la région et de 80% au Québec. Toutefois, nous estimons que les taux d'activité respectifs seront de 50% et 57%.

(2) Le nombre de travailleurs effectifs représenterait 29.4% de la population au Québec en 1981 contre 26.2% dans la région. Le rapport de ces deux pourcentages est 8/9. La teneur régionale en travailleurs effectifs sera les 8/9 de celle du Québec. Par suite, l'égalisation des futures masses salariales pondérées $\$375\ (1+x)^{20} = 8/9\ \$900\ (1.019)^{20}$ donne le taux de rattrapage nécessaire dans la région. Le taux de croissance de la masse salariale québécoise par habitant (1.9%) représente la différence entre la croissance de la masse salariale totale et la croissance de la population. Bref, le taux de rattrapage est de 6%.

## Le revenu per capita

La masse salariale est l'élément dominant des revenus personnels et du produit intérieur brut (1). En 1961, les salaires ne représentaient que 54% des revenus personnels régionaux, contre 70% pour le Québec de 1960 à 1965. La différence est expliquée par le fort volume de transferts gouvernementaux dans la région (28% comparativement à 13%) au Québec (2).

Le volume total des transferts gouvernementaux ne s'accroîtra que légèrement (3), car le nombre de jeunes et de vieillards va diminuer, le chômage va baisser et le nombre d'inaptes au travail ne se modifiera pas. Sa contribution relative au revenu personnel passera alors de 28% en 1961 à 15% environ en 1981.

Ainsi l'accroissement de 6% des salaires et le faible taux d'augmentation du volume des transferts gouvernementaux donneront à la région

---

(1) Si l'on soustrait l'amortissement de la production et ajoute les virements sociaux, on trouve à peu près la masse des revenus personnels (les paiements nets aux non-résidents compensés par les revenus non-salariaux font la différence).

(2) Le total des deux postes forme 83% pour la région et pour la province.

(3) Le volume n'est quasi-constant que si l'on fait l'hypothèse qu'il est estimé au prix de 1961 et au taux de 1961. Les argents distribués par la sécurité sociale s'accroîtront au cours des prochaines années en affectant également l'ensemble du territoire québécois. Théoriquement cet accroissement sera compensé par une baisse relative de la masse salariale et des autres revenus.

un revenu per capita comparable à celui de la province (le différentiel sera minime: environ 12% (1).

3- Le taux de progrès technique et la compatibilité des taux d'accroissement de l'emploi et de la production.

Pour la période 1963-1970, le COEQ retient un taux de croissance de l'économie québécoise de 4.6%, soit 2.7% pour la croissance de l'emploi et 1.9% pour la croissance de la productivité moyenne par travailleur.

Nous proposons, pour l'économie régionale période 1961-1981, une croissance annuelle de 6%,

---

(1) La production d'une économie est consacrée (a) aux rémunérations des facteurs de production et (b) à l'amortissement de ces facteurs. Les revenus touchés par les personnes ne sont donc pas identiques à la valeur de la production. Certaines rémunérations peuvent être versées à des organismes, certains fonds sont gardés en réserve, certains revenus peuvent provenir d'une autre économie (transfert). En 1961, les revenus personnels par habitant étaient de $716 dans la région et de $1,383 dans le Québec. Ce $716 comprend: $375 de salaires, $203 de transfert et $138 de revenus non-salariaux. Considérons que les revenus salariaux et non-salariaux croissent à raison de 6% annuellement et que les transferts sont constants. Par suite, pour la région, les revenus personnels par habitant s'établiraient à $1845 en 1981. Au Québec, la croissance des revenus personnels étant voisine de 2% les revenus personnels y seraient de $2055 en 1981. Le différentiel serait alors de 12% en faveur du Québec. Autrement dit on retrouve le facteur 8/9 pour exprimer le poids relatif optimum de la région.

soit 2% pour l'emploi et 4% pour la productivité moyenne. Comme la productivité moyenne n'est pas une notion instrumentale, il faut la réduire aux éléments qui la composent.

La productivité d'un travailleur dépendra de l'équipement mis à sa disposition, de la qualité technique de cet équipement, de la formation professionnelle de ce travailleur, du milieu institutionnel où il vit, etc. Ces éléments peuvent se grouper sous deux chefs: le niveau d'équipement et le progrès technique, ce dernier étant en termes d'équation, un résidu par rapport au stock de capital par travailleur (1). Le tout est alors plus opérationnel. De même qu'on a fractionné le taux de croissance global, de même on peut fractionner celui de la productivité moyenne (2). Par exemple,

---

(1) Considérons Y, le produit intérieur brut au coût des facteurs, N, l'emploi, P, la productivité moyenne par employé, K, le stock de capital fixe, A, un facteur de conversion entre N et K reflétant un état technologique et, enfin, a, la contribution de l'emploi au produit intérieur.
Alors $Y = NP = AN^{a} \quad K^{1-a}$
et $P = A\left(\frac{K}{N}\right)^{1-a}$ est l'expression de la productivité moyenne par travailleur.

(2) $$P = A\left[\frac{K}{N}\right]^{1-a}$$

$$\text{Log } P = \text{Log } A - (1-a) \text{ Log } K - (1-a) \text{ Log } N.$$

$$\frac{1}{P}\frac{dP}{dt} = \frac{1}{A}\frac{dA}{dt} + (1-a)\frac{1}{K}\frac{dK}{dt} - (1-a)\frac{1}{N}\frac{dN}{dt}$$

Le taux de croissance de la productivité moyenne par travailleur est égal au taux de progrès technique plus une fraction de fois la différence entre le taux de croissance du stock de capital et celui de l'emploi: la fraction dont il s'agit est, dans la fonction de Cobb - Douglas,
(suite de la note, page suivante).

pour le Québec, le taux de progrès technique serait égal à 1.15% (1).

Ainsi, le taux de croissance de la productivité moyenne serait imputable, pour 60%, au progrès technique, et pour 40%, à l'augmentation de l'équipement par tête.

Ces proportions seraient les mêmes dans la croissance de la région-pilote sauf que le taux de progrès devrait s'élever à 2.4%, soit plus de deux fois celui du Québec. C'est ici que doit s'apprécier le réalisme du taux proposé à la croissance de la productivité moyenne. Le stock de capital régional étant désuet, la population peu instruite, les institutions dysfonctionnelles, il y a fort à parier

---

(suite de la note 2, page précédente)

(2) l'élasticité de la production par rapport au capital, soit $\frac{K}{Y} \frac{dY}{dK}$. Cette expression est le rapport entre le coefficient moyen de capital (K/Y) et le coefficient marginal de capital $(\frac{dK}{dY})$. A long terme, le rapport serait égal à 1 pour accepter la loi de constance du coefficient moyen de capital. Et alors la dynamisation de la fonction de Cobb - Douglas conduit à une impasse. Pour en sortir (tout en acceptant la constance du rapport capital-output) il faut interpréter (1-a) comme un facteur de pondération du capital qui ne ressortit pas nécessairement à la logique même du capital.

(1) $1.9 = X + 2/5\ (4.6 - 2.7)$ où 1.9% est le taux de croissance de la productivité moyenne par travailleur, 4.6 le taux de croissance du stock de capital et 2.7 le taux de croissance de l'emploi. Donc X, le taux de progrès technique est égal à 1.15%. Le taux de croissance du stock de capital est égal au taux de croissance de l'économie pour sauvegarder la constance du coefficient moyen de capital.

qu'un taux de croissance du progrès technique de 2.5% n'a rien d'irréaliste pour la région. Que l'on songe, par exemple à la mutation technique qui résulte, dans le domaine des pêcheries, d'un remplacement de barques côtières par un chalutier de haute mer. Quant au niveau d'équipement par travailleur, il est une résultante de l'effort de capitalisation. Toutefois, on voit l'accent qu'il faut mettre sur les réformes institutionnèlles, sur la scolarisation, la formation professionnelle et l'on voit, à rebours, le danger qu'il y aurait à investir dans des structures archaïques; l'essentiel de la croissance sera dans le progrès technique.

Nous avons discuté, de façon plus ou moins indépendante de taux de croissance global, de taux de croissance du progrès technique, de taux de croissance de l'emploi et de taux de croissance du capital. Résumons notre démarche. Certains objectifs nous ont fait opter pour un taux de croissance global de 6%. Il en est résulté un taux de croissance du capital de 6% (1). Par ailleurs, l'objectif de

---

(1) Le stock de capital peut s'estimer grossièrement par la constante qui le relie au produit intérieur ou par diverses autres manipulations de coefficients sectoriels connus. On peut penser qu'il était en 1961 de $650,000,000 dans le territoire en excluant, comme il se doit, la valeur des terres et des habitations. Par suite, une croissance de 6% aurait coûté $40,000,000 en 1962. Il s'agit évidemment d'un coût réparti sur l'économie dans son ensemble et non sur une aide extérieure seulement. Le coût des projets proposés par le Plan ne représente qu'une partie seulement du coût global de la croissance, l'autre partie étant constituée par certains investissements gouvernementaux dans des secteurs non couverts par le Plan (éducation, santé, loisir, justice, poste, etc.) et par les investissements privés. En fait si l'on examine les projets gouvernementaux pour l'année 1966 (au minimum 30 millions) on peut même penser que les normes de croissance précédemment définies ont été respectées pour la période 1961-1966.

"plein emploi régional" nous a fait admettre un taux de croissance de l'emploi de 2%. Il s'en est suivi, pour assurer la compatibilité de ces divers taux et donc la compatibilité de la croissance, la mise en exergue d'un taux de croissance du progrès technique de 2.4%. Autrement dit, la compatibilité de la croissance est "ouverte" sur le progrès technique.

En résumé, si la région réussit à maintenir jusqu'en 1981 un taux d'accroissement de l'emploi de 2% et un taux d'accroissement de la production de 6%, elle aura les caractéristiques suivantes: une population de 325,000 personnes, une main-d'oeuvre de 92,000 personnes, un taux de chômage réduit, fonction du caractère saisonnier de certains emplois, un revenu per capita comparable à celui du Québec, un pourcentage des revenus dû aux transferts gouvernementaux à peine supérieur à celui du Québec et une économie efficace qui aura connu un taux de progrès technique élevé (2.5%) et un taux d'investissement net important (6%).

## B- LES OBJECTIFS DE CROISSANCE DES SECTEURS D'ACTIVITE, 1967-1982.

Cette croissance de l'emploi et de la production que nous posons comme objectif ne se répartira pas également entre tous les secteurs de l'activité économique régionale. Un stock limité de ressources naturelles bloque la croissance de certains secteurs qui dominent présentement l'économie de la région (agriculture, forêt et pêcheries). De nombreuses branches des activités de service sont dépendantes du volume de la population; or, la population régionale n'augmentera pas. D'autres secteurs tels que les mines ont un avenir quasi-imprévisible. Enfin, certaines activités comme l'industrie et le tourisme peuvent connaître, à l'échelle régionale, une croissance très importante.

Il importe donc de faire une analyse la plus exacte possible du <u>potentiel</u> de croissance des

activités régionales directement reliées à la population et aux ressources régionales afin de préciser les objectifs de croissance des secteurs dynamiques dont le gonflement est lié non à la population et aux ressources régionales mais à une politique qui tend à créer toutes les conditions nécessaires à leur développement.

L'objectif de croissance retenu précédemment implique que l'économie régionale doit pouvoir offrir en 1982 des emplois à haute productivité, à une main-d'oeuvre d'environ 92,000 personnes travaillant en moyenne 40 semaines par année. Dans quels secteurs d'activité peuvent se distribuer ces emplois? (1).

1- Croissance du primaire de 1967 à 1982

La modernisation du secteur primaire amènera une augmentation considérable de la productivité moyenne du travailleur (2). Mais un tel mouvement à la hausse aura comme pendant une diminution importante du volume de main-d'oeuvre qu'il peut occuper. De 30,000 (soit 35% de la main-d'oeuvre régionale) en 1961, il passera à 13,000 environ (soit 15%) en 1981. L'agriculture et la forêt sont responsables de cette baisse. Les pêcheries et les mines pourront éventuellement fournir quelques centaines d'emplois nouveaux.

---

(1) Il est pratiquement impossible de poser de façon précise et réaliste les objectifs de production et de revenu des secteurs d'activité en longue période. Nous réservons cette analyse pour la période du Premier Plan. De plus, il est plausible de croire que si l'objectif d'emploi, tel que défini, est réalisé, seront réalisés aussi les autres objectifs de croissance.

(2) Voir plus loin les objectifs de croissance des secteurs d'activité au cours du Premier Plan.

a) L'agriculture

Si les programmes agricoles proposés dans le Premier Plan sont réalisés, l'agriculture régionale sera réorganisée sur une base efficace dès 1977. Aussi, utiliserons-nous cette année comme situation de long terme.

L'agriculture de 1977 occupera un maximum de 5,500 personnes à temps plein (1), utilisant une surface cultivée de 800,000 à 900,000 acres des meilleurs sols du territoire. Cette main-d'oeuvre sera reportée sur 4,200 fermes dont 85% seront spécialisées dans la production laitière (2). Les 2000 fermes qui ont présentement entre 16 et 25 vaches et au moins 85 acres cultivées seront réorganisées à la norme de 25 vaches à 1 unité-travail à plein temps. Les autres fermes auront été organisées sur une base de 2 unités-travail; il y en aura environ 1500. Ces fermes seront concentrées dans les deux meilleures zones agricoles du territoire; en 1965, 65% des fermes étaient localisées dans ces zones alors qu'en 1977, 77% le seront. La valeur du capital sur la ferme aura doublé, passant de $15,000 à $30,000 par ferme à l'unité-travail.

La production laitière qui constituera en 1977, avec les productions connexes, de 80% à 85% de la valeur des produits agricoles vendus comparativement à 60% en 1965, va quadrupler (1.2 milliard de livres de lait). Cet accroissement est dû à une hausse de 50% du nombre de vaches et de 100%

---

(1) Les autres seront spécialisées dans la pomme de terre, les fraises, l'élevage laitier, le boeuf de boucherie et le mouton.

(2) Il faut ajouter de 4000 à 5000 emplois saisonniers pour les périodes de pointe coïncidant avec les travaux des champs; ces emplois seront comblés surtout par du travail familial, par les retraités et par des étudiants de l'option agricole du cours secondaire. Le nombre d'agriculteurs recensés en 1961 était de 13,513.

du rendement en lait par vache. Chaque unité-travail produira 200,000 livres de lait annuellement au lieu de 35,000 à 40,000 en 1965. Ainsi chaque dollar investi donnera annuellement $0.40 de revenu brut contre $0.13 en 1965. Cette hausse de productivité de 40% à 50% par année durant 10 ans est possible et nécessaire pour rattraper les meilleures zones agricoles de la province. Ainsi, le revenu net des agriculteurs sera comparable à celui de la moyenne des travailleurs régionaux.

Après 1977, des rajustements assez importants devront être apportés aux fermes à une unité-travail. C'est pourquoi nous n'avons prévu que des investissements mineurs sur ces fermes au cours de la décade de réorganisation intensive. Par ailleurs, les fermes à 2 unités-travail, parce qu'elles seront éventuellement très près des normes qui pourront prévaloir à cette époque, s'ajusteront facilement aux nouvelles exigences d'efficacité.

b) La forêt

L'inventaire du stock de matière ligneuse du territoire permet de connaître avec une grande précision les possibilités annuelles de coupe en longue période; elle se maintiendra aux environs de 120,000,000 pi. cu. Nous estimons que la réalisation des programmes de modernisation de l'exploitation du Premier Plan rendra possible le maintien de 2500 à 3000 emplois à 10 mois en 1971 (1). Les unités d'exploitation seront alors à un niveau technologique comparable à celui des unités les plus modernes au Québec. Durant la décade qui suivra, l'introduction de techniques nouvelles pourra causer un léger mouvement à la baisse de l'emploi.

---

(1) En 1961, on en comptait 12,000 dont au moins 4000 travaillaient à l'extérieur du territoire.

c) Les pêcheries

La pêche côtière aux espèces de fond aura complètement disparu en Gaspésie. La pêche côtière aux espèces de luxe existera toujours aux Iles-de-la-Madeleine.

La pêche hauturière, qui aura centralisé ses opérations dans un nombre restreint de centres de pêche, aura connu un développement qui lui permettra d'occuper une main-d'oeuvre légèrement supérieure à celle de 1961, et cela malgré la disparition de la pêche côtière traditionnelle. Ce dynamisme de la pêche hauturière aura sa source dans la grande pêche sur l'Atlantique, un type de pêche présentement inconnu des Gaspésiens. L'accroissement considérable du volume de prises, qu'elle permettra, rendra possible des ajustements technologiques (opération sur 12 mois, concentration des unités de transformation, utilisation des résidus, produits nouveaux, etc.) qui nous font poser comme réaliste l'objectif de rentabilité à tous les stades de production. La professionnalisation du pêcheur sera chose faite et son revenu horaire sera comparable à celui des travailleurs des autres secteurs de l'économie régionale. L'activité de pêche sera sans doute celle qui, avec l'agriculture, connaîtra la hausse la plus importante de la productivité moyenne du travailleur; elle pourra continuer à occuper de 1500 à 2000 personnes.

d) Les mines

Les premiers résultats d'une prospection intensive depuis 3 ans dans la chaîne des Shickshock permettent de conclure à l'existence de masses importantes de minerai non-ferreux. La décision d'exploiter ces dépôts, dont la teneur commerciale reste à préciser, dépend de facteurs extra-régionaux et même extra-provinciaux. Cependant, nous croyons possible la mise en opération de 2

ou 3 entreprises comparables à celle de Murdochville (1) pouvant employer de 1000 à 1500 travailleurs, ce qui doublerait le nombre de personnes employées dans le secteur. Ces développements nouveaux tiendront compte de l'expérience de Murdochville afin de permettre une intégration de l'activité minière à l'économie et à la société régionale. L'exploitation de la tourbe se sera complètement mécanisée ou aura disparu.

Ce 15% de l'emploi régional affecté au primaire représente un estimé maximum. Si les espoirs mis dans une agriculture intensive, dans la pêche en haute mer et dans l'exploitation de nouveaux gisements miniers ne sont pas réalisés, la contribution du primaire pourra passer aisément à 10 ou 12%. Quel que soit le pourcentage exact de l'emploi au primaire, il demeure que ce primaire nouveau sera très efficace économiquement et techniquement et fournira des emplois de 10 à 12 mois, bien rémunérés.

2- Croissance du secondaire de 1967 à 1982

Le secteur de la transformation comprend deux blocs d'entreprises dont le potentiel de croissance varie considérablement.

Le premier bloc comprend les industries reliées aux matières premières régionales et celles reliées au marché régional (2). Un maximum de 7000 à 8000 emplois permanents est possible dans ce bloc.

---

(1) Cette prévision est sujette aux réserves qui doivent accompagner toute prévision minière.

(2) Le marché régional comprend en plus de la région, quelques régions avoisinantes comme la Côte-Nord et le Nord du Nouveau-Brunswick.

Il fournissait en 1963, environ 7,500 emplois, mais les politiques de consolidation des entreprises de transformation du lait, du poisson et du bois (scieries) prévues dans le Premier Plan feront disparaître un grand nombre de ces emplois surtout dans des entreprises marginales qui ont à l'heure présente une durée d'opération de 4 à 6 mois seulement. Ainsi, l'objectif de 8000 emplois dans ce bloc implique une création d'environ 2500 à 3000 emplois permanents nouveaux. Ces emplois nouveaux sont en grande partie reliés aux espoirs fondés sur la croissance du primaire (les mines et les pêcheries principalement) sur la transformation plus poussée des matières premières régionales (surtout le bois et le poisson) et sur quelques petites entreprises liées à la demande régionale (la fourniture de produits de toutes sortes à l'activité touristique par exemple).

Le second bloc comprend les branches industrielles franchement nouvelles qui ne sont liées ni aux matières premières régionales ni au marché régional. Ces entreprises importeraient donc dans la région leur matière première et vendraient leurs produits sur un marché provincial, national ou international. Ces entreprises seraient de type mobile (foot-loose), auraient une valeur ajoutée régionale importante et seraient distributrices d'emplois permanents et de salaires comparables à la moyenne provinciale. L'implantation de ces firmes nouvelles est uniquement fonction,du côté régional, de l'effort de promotion industrielle (détermination de centres prioritaires, équipements d'accueil complets, personnel de promotion qualifié) et, du côté provincial, de l'intensité des mesures favorisant l'industrialisation décentralisée (primes spéciales, participation directe à la création d'entreprises nouvelles).

Quel est le nombre d'emplois à créer par ces industries? Il est excessivement difficile d'évaluer directement les incidences en termes d'emploi, des mesures d'aide à l'industrialisation décentralisée. Aussi, nous faut-il utiliser une méthode indirecte. Connaissant le potentiel de

création d'emploi de toutes les principales activités économiques régionales (1) à l'exception du tourisme et du bloc d'industries de type mobile, nous allons fixer comme objectif de création d'emploi à ces deux dernières activités, la différence entre les 92,000 emplois que nous devons créer pour maintenir une population au moins constante et les 75,000 à 80,000 emplois qui peuvent être générés par le reste de l'économie. Par cette méthode, nous estimons que l'industrialisation nouvelle et le tourisme doivent créer 15,000 emplois nouveaux. Les contraintes inhérentes à la croissance interne de ces deux types d'activité économique nous permettent de croire que ces 15,000 emplois peuvent se distribuer également entre ces deux activités. Donc, tous les efforts devraient être faits pour créer au moins 8,000 nouveaux emplois dans le bloc des industries franchement nouvelles.

### 3- Croissance du tertiaire de 1967 à 1982

Le secteur tertiaire croîtra considérablement au cours des 15 prochaines années. Un nombre important d'emplois nouveaux (environ 10,000) seront créés en éducation, santé, loisir, administration et divers services personnels spécialisés et cela même dans l'hypothèse d'une population à croissance nulle. Cette augmentation est déterminée par la hausse générale du niveau de vie et par la valorisation, au niveau de la société québécoise, de certains objectifs sociaux (sécurité sociale, éducation, santé, etc.)

De plus, tel que défini plus haut, le tertiaire régional se verra gonflé de 7,000 à 8,000 emplois créés par la venue d'environ un million de touristes. L'importance des attraits touristiques régionaux et l'existence d'un marché touristique

---

(1) Nous verrons plus bas la contribution du tertiaire.

nord-américain considérable rendent cet objectif réaliste. Il va sans dire que sa réalisation dépendra directement des efforts de la population régionale et du gouvernement pour mettre en place les structures d'accueil nécessaires (parcs, stations bien équipées, etc.)

Le tableau suivant résume, en termes de pourcentage d'emploi, les considérations precedentes sur la croissance des secteurs d'activité de 1967 à 1982.

TABLEAU 1: EMPLOI PAR SECTEURS D'ACTIVITE, REGION-PILOTE, 1961 et 1982, PROVINCE DE QUEBEC, 1961.

| | Région 1982 | Région 1961 | Province 1961 |
|---|---|---|---|
| Primaire | 15% | 35% | 11.5% |
| Secondaire | 16% | 10% | 26.5% |
| Tertiaire | 59% | 45% | 52% |
| Construction + Non-définie | 10% | 10% | 10% |

Ce tableau indique bien à quel point le développement de la région est lié, globalement, à une transformation profonde de la structure de l'économie régionale. Or, les leviers de cette mutation structurelle demeurent, dans une très large mesure, d'un contrôle difficile. Qu'il s'agisse

de la réorganisation de certaines activités du primaire, agriculture et pêche, particulièrement, ou des activités dynamiques nouvelles comme l'industrialisation et le développement touristique, sans parler du développement minier dépendant d'une conjoncture insaisissable dans la situation actuelle au niveau régional, le développement ne sera pas l'effet d'une expansion spontanée, mais d'une intervention patiente, en profondeur, qui atteint les agents économiques les plus divers.

Ouverte sur le progrès technique, la croissance de l'économie régionale, de 1967 à 1982, l'est également sur l'ensemble des interventions susceptibles de provoquer les transformations structurelles qui provoqueront la croissance désirée; autrement dit, cette croissance est dépendante du développement, selon le sens donné à ce concept au début du présent chapitre.

C'est pourquoi il importe de traiter maintenant des objectifs de développement de l'économie et de la société régionale de 1967 à 1982.

## C- LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT, 1962 - 1982

Nous avons vu plus haut que nous regroupons ces objectifs sous trois titres: objectif de mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre; objectif d'un cadre institutionnel de planification et de participation et d'une conscience régionale et objectif d'une structuration rationnelle de l'espace régional.

Ces trois objectifs veulent traduire en un cadre cohérent l'ensemble des interventions nécessaires au niveau structurel pour réaliser les objectifs de croissance souhaités.

1- Objectif de mobilité professionnelle et géographique de la main-d'oeuvre, 1967 - 1982.

D'ici 1982, le problème de la main-d'oeuvre dans le territoire-pilote aura complètement changé de nature grâce à une série d'interventions qui auront eu pour effet de stabiliser et de professionnaliser la main-d'oeuvre au primaire, de professionnaliser et de reclasser une partie de la main-d'oeuvre actuellement en chômage ou ne disposant que d'emplois temporaires ou à l'extérieur de la région, de relocaliser la main-d'oeuvre qui réside actuellement dans des zones à potentiel économique marginal et de préparer adéquatement la main-d'oeuvre émigrante aux conditions d'emploi à l'extérieur de la région.

Graduellement, de 1967 à 1982, le mécanisme, mis en branle en vue d'adapter la main-d'oeuvre régionale aux exigences d'une économie à haut rendement dans tous les secteurs d'activité, évoluera vers un mécanisme permettant ce qu'il est convenu d'appeler l'éducation permanente.

Il ne faudrait cependant pas se méprendre ni sur l'intensité de l'effort exigé pour en arriver à cette situation ni sur l'importance d'accomplir les tâches prévues à cette fin.

On n'insistera sûrement pas trop sur le lien très étroit qui existe entre la modernisation des secteurs d'activité de base traditionnels, d'une part, et l'existence d'une véritable mobilité intra-occupationnelle, d'autre part. Or, ce mouvement lui-même appelle, en corollaire, la mobilité inter-occupationnelle, étant donné que la réalisation de l'objectif de modernisation des secteurs d'activité de base traditionnels, tout en créant un nombre intéressant d'emplois stables et bien rémunérés, libérera un nombre important de travailleurs actuellement occupés à temps partiel dans ces secteurs.

De plus l'objectif de création d'activités dynamiques nouvelles, en industrie et en tourisme, exige une main-d'oeuvre qualifiée que la région

ne peut pas offrir actuellement.

Enfin, le taux d'émigration exigé pour maintenir une population stable dans la région de 1967 à 1982 suppose, si l'on veut éviter le piège du simple transfert des problèmes de main-d'oeuvre d'une région à une autre, une intervention efficace dans le domaine de la formation technique et professionnelle des émigrants.

2- L'objectif d'un cadre institutionnel de planification et de participation et de l'éclosion d'une conscience régionale.

Le Plan mise, à long terme, sur l'établissement d'un cadre institutionnel efficace, c'est-à-dire sur la mise en place d'un ensemble de centres de décision publics dynamiques, susceptibles d'assurer la coordination, et aptes à favoriser la participation. Un tel cadre permettra l'expression d'une conscience régionale efficace. Inversement, l'éclosion d'une conscience régionale fondera l'efficacité de cet ensemble de centres de décision.

Les centres de décision publics seront dynamiques, c'est-à-dire capables d'intervenir directement et de façon motrice dans les différents secteurs de l'activité économique et sociale et, de façon plus globale, dans le processus de développement. L'importance des tâches qui, dans les chapitres qui suivent, seront confiées aux centres de décision publics rendra évident le caractère impérieux de ce type d'intervention motrice.

Les centres de décision publics assureront la coordination. Il ne suffit pas d'introduire une cohérence dans chaque secteur d'activité pour effectuer une planification régionale. La coordination des décisions par rapport aux objectifs du Plan ne peut pas résulter de l'addition des objectifs de chaque secteur. Les multiples interrelations nécessaires entre les secteurs d'activité et leurs ajustements respectifs aux objectifs

globaux pour la région nécessitent donc une instance suprasectorielle, non liée à un seul secteur d'activité spécifique. Seul un organisme étatique, ou émanant de l'Etat, pourra réaliser cette nécessaire intégration des objectifs.

Enfin, les centres de décision publics favoriseront la participation. L'association formelle de la population de la région aux centres de décision publics (soit par un pouvoir de consultation, soit par un pouvoir de décision) sera un facteur déterminant de la participation de la population à la définition de l'orientation globale et à la mise en application des grandes politiques du Plan régional.

Pour remplir ces objectifs, le cadre institutionnel comportera les principaux éléments suivants.

L'administration publique provinciale sur le territoire sera régionalisée, c'est-à-dire qu'il existera un échelon régional de l'administration provinciale. Ce palier régional constituera un lieu important de prise de décision et de coordination entre les activités des différents ministères. Cette coordination pourra prendre la forme d'une conférence administrative régionale.

Les corporations municipales locales seront regroupées pour former des unités efficaces, dynamiques et adaptées au contexte du développement. Leurs activités s'inscriront dans le cadre de la planification régionale.

Les conseils de comté actuels auront disparu et seront remplacés par un gouvernement régional. Cet organisme travaillera en collaboration avec les fonctionnaires régionaux, assistera les gouvernements locaux et s'assurera de la coordination de leurs activités en fonction du Plan régional.

Une mission de planification, composée de fonctionnaires régionaux et de représentants du gouvernement régional, assurera la coordination entre ces deux instances formées à cet échelon.

Enfin, une structure de consultation, formée des représentants des principaux agents privés du développement (ouvriers, agriculteurs, chefs d'entreprise, etc.) permettra la coordination entre les agents publics et les centres de décision privés. Une telle structure associera aussi la population de la région, en tant qu'agents du développement, à la définition des objectifs et à la mise en oeuvre des moyens pour réaliser ces objectifs. Cette participation consultative sera complétée par le pouvoir de décision que l'existence d'un gouvernement régional donnera à la population.

Par rapport à l'objectif global du Plan, c'est-à-dire la mise en oeuvre d'un processus de développement planifié, la mise en place d'un tel cadre institutionnel apparaît comme une condition indispensable et un moyen privilégié. En effet, la tâche considérable de restructuration de l'économie régionale, basée sur des changements profonds de la structure sociale de la région, est impossible sans un cadre institutionnel proprement régional qui mise sur le dynamisme d'un organisme régional de développement, une régionalisation de l'activité des ministères, une restructuration des municipalités locales et de comté. Mais l'existence d'un tel cadre efficace indiquera aussi que le processus de développement est en marche dans la région, si on admet que la mise en branle d'un processus de développement dans une région consiste autant à créer des structures régionales dynamiques --- à travers lesquelles la population de la région pourra acquérir une mentalité de développement et prendre des décisions "motrices" --- qu'à investir financièrement dans les secteurs économiques "moteurs".

### 3- L'objectif de structuration rationnelle de l'espace

En ce qui concerne l'objectif de structuration rationnelle de l'espace, l'Horizon 1982 sera principalement caractérisé par l'existence d'une véritable métropole régionale qui polarisera l'ensemble

du territoire-pilote. Capitale administrative, industrielle et culturelle de la région, cette métropole offrira à la population régionale un ensemble de services que cette dernière ne peut trouver actuellement qu'à Québec ou à Montréal, un dynamisme industriel qui provoquera, dans l'hinterland et dans les autres centres urbains, la création d'industries reliées au processus de fabrication amorcé par une ou plusieurs industries motrices de la métropole et une interprétation régionale des phénomènes culturels auxquels la région est soumise grâce, principalement, à un système d'information et de diffusion qui permettra un va-et-vient des communications au sein de la région.

Au niveau des sous-régions, les pôles sous-régionaux se seront consolidés et offriront à la population de leur hinterland un ensemble de services personnels, commerciaux, industriels, administratifs et autres que l'état d'éparpillement actuel de l'équipement urbain empêche d'instaurer dans la région.

Au niveau local, les centres de service se seront définitivement identifiés grâce à une relation de plus en plus étroite entre la vocation naturelle de la zone desservie et l'allure de la localité. Ainsi, il est fort probable qu'en dehors des centres de pêche, des centres touristiques, des centres agricoles, des centres forestiers et des centres miniers, il n'existe pratiquement plus dans la région d'agglomérations importantes de population.

Parmi ces centres de services, certains auront émergé et joueront le rôle de centres intermédiaires, c'est-à-dire qu'ils disposeront d'équipements plus considérables que les centres de services ordinaires mais moins considérables que les pôles sous-régionaux.

Le caractère principal de cette structuration de l'espace sera donc la concentration de la population et des services par opposition à l'éparpillement actuel de l'habitat et, conséquemment des services urbains.

Dans cette optique la région pourra véritablement répondre aux aspirations urbaines de la population du territoire-pilote.

## CONCLUSION

Cette section traitant des objectifs à long terme de croissance et de développement du territoire-pilote a voulu exprimer en termes de contraintes de croissance et de développement ce qu'il était nécessaire de réaliser, d'ici 1982, pour que la région-pilote offre à sa population un niveau de vie comparable à celui du Québec.

Les solutions partielles ont été éliminées. L'interdépendance des phénomènes socio-économiques, en termes de croissance comme en termes de développement, a été respectée.

Il en résulte une image de la région-plan de 1982 qui peut paraître un peu fantaisiste pour ceux surtout qui se feraient de la tâche impliquée une idée par trop optimiste, voire simpliste.

Cependant, il est certain que plusieurs des projections précédentes, qu'elles soient exprimées en termes de croissance ou de développement, demeurent très aléatoires et constituent comme telles bien plus des indications de tendance que des projections.

Il importe cependant de souligner que les objectifs fixés constituent dans bien des cas des minimums, des seuils au-dessous desquels l'option région-plan elle-même perd de sa valeur.

C'est pourquoi d'ailleurs nous serions tentés, plutôt que de parler de l'option région-plan, de parler du défi de la région-plan.

## SECTION II: Les objectifs de court terme: Le Premier Plan 1966-1972

L'horizon 82 définit une orientation globale à donner à la croissance et au développement de la région. Ces objectifs de long terme ont été déterminés à partir d'un objectif global de rattrapage du Québec (avec la contrainte d'une population constante), rattrapage qui a des implications diverses selon les secteurs d'activité et qui s'effectue dans le cadre d'une "région-plan" défini comme un espace socio-économique structuré et un niveau d'intervention privilégié.

Ainsi, le Premier Plan se présente comme une première étape dans la réalisation de cet objectif de long terme. Il met en branle un mouvement qui tend à conduire la région à un niveau de croissance et de développement comparable à celui de l'ensemble du Québec. L'étude des variables stratégiques, que l'on retrouve au début de chaque chapitre du Plan, laisse voir une situation de départ très difficile à tous les niveaux: les problèmes y sont nombreux et complexes. Partout, un état de déséquilibre domine: à l'intérieur des secteurs d'activité (pêche côtière vs pêche hauturière, petite usine de sciage vs usine de papier), entre les secteurs d'activité (un secteur minier des plus modernes cotoyant une pêche côtière des plus archaïques), à l'intérieur de la région (une zone pauvre des colonies vs une zone du littoral en certains points relativement prospère), entre la région et le reste de la province (chômage plus élevé, revenus plus bas) (1).

---

(1) Rapport de travail du BAEQ, deuxième phase, présenté au Comité Permanent d'Aménagement des Ressources, Mont-Joli, avril 1964.

Le Premier Plan se fixe donc comme objectif l'amorce d'un processus d'ajustement de la région aux exigences de la société québécoise et nord-américaine. Globalement, la région est dysfonctionnelle par rapport au Québec. Certaines de ses activités sont dépassées, comme la pêche côtière, l'agriculture des zones marginales, les petites usines de sciage, de beurre et de poisson; son organisation socio-politique, encore en grande partie centrée sur la petite municipalité, crée des rivalités inutiles. Autant il serait illusoire de vouloir atteindre, dès le Premier Plan, les objectifs de long terme, autant il serait stérile de ne pas mettre en chantier, le plus rapidement possible, les réformes et les changements nécessaires.

Nous allons présenter ces objectifs de court terme dans trois perspectives complémentaires, soit les objectifs de croissance pour l'ensemble de l'économie et pour chacun des secteurs, ainsi que les changements structurels de développement.

## A- LES OBJECTIFS DE CROISSANCE DE L'ECONOMIE REGIONALE POUR 1972

Les objectifs de croissance pour 1982 définissent les taux de croissance de l'emploi, de la production et du progrès technique nécessaires à l'élimination graduelle des différentiels d'emploi et de revenu avec la province. Est-ce que les taux de croissance de l'emploi, de la production et du progrès technique qu'il nous est possible d'estimer pour la période du Premier Plan sont compatibles avec les taux de long terme?

### 1- L'emploi

L'objectif d'emploi est conditionné par l'option de maintenir une population au moins stable

jusqu'en 1982. Une projection de la population de 1961, utilisant les taux d'émigration par groupe d'âge de la période 1956-61, nous donne une population de 322,000 en 1971 (1). Mais la structure de la population en 1971 sera très différente de celle de 1961. Il y aura en effet un accroissement important de la population active (15-64 ans), soit 13,000 personnes environ. Cette augmentation se fera au dépens du groupe des 0-14 ans qui baissera de 18,000. Le taux de dépendance passe de 93% à 79% pour se rapprocher ainsi de celui de la province (70%).

Nous avons vu plus haut que le pourcentage de la population active qui fait partie de la main-d'oeuvre est, depuis 1951, à la baisse dans la région comme dans la province.

Etant donné l'effort de scolarisation provinciale et l'intensité de cet effort sur le territoire, étant donné que les mouvements de main-d'oeuvre entre secteurs feront apparaître un nombre important de travailleurs qui seront inaptes à se reclasser dans un emploi nouveau, étant donné le retrait du marché du travail de plusieurs personnes âgées, on peut prévoir que le mouvement à la baisse du taux d'activité se continuera pour rejoindre le niveau de 48%. Il y aurait donc environ 86,000 personnes qui offriraient leurs services en 1971.

L'objectif de fournir des emplois à cette main-d'oeuvre est l'une des premières priorités du Plan. Si cet objectif ne pouvait être réalisé, on assisterait alors à un accroissement de l'émigration qui briserait l'objectif de population stable et serait à l'origine d'un processus cumulatif de vidage; alors faudrait-il abandonner tout espoir de créer, dans le Bas-St-Laurent et la Gaspésie, une véritable région-plan.

---

(1) Cela signifie une émigration annuelle de 7,000 à 8,000 personnes entre 1961 et 1971.

Si les programmes sectoriels sont réalisés, et si nos projections d'emploi, dans les secteurs non directement couverts par les programmes, sont exactes, la main-d'oeuvre régionale trouvera environ 86,000 emplois, dont 5,000 à l'extérieur du territoire et 12,000 à temps partiel (1).

Si le recensement de 1966 confirme nos prévisions démographiques, il importe de préciser que la réalisation des objectifs de création d'emploi du Premier Plan réussira à peine à satisfaire les exigences de travail d'une population stable. Tout effort en sus de ce que le Plan prévoit ne fera que consolider une situation où, actuellement, le taux d'émigration tend à dépasser le taux d'accroissement naturel de la population.

L'analyse des différents secteurs d'activité (voir chapitres suivants) révèle que la demande de travail régionale pour 1971, en semaines de travail, serait de 3,000,000 semaines, respectant ainsi la croissance nécessaire pour l'objectif d'emploi en longue période (2%) et respectant les contraintes des secteurs et des employeurs. Le taux de travail de la main-d'oeuvre régionale, travaillant dans la région, serait alors d'un peu plus de 37 semaines par année et par travailleur, ce qui signifie une très grande amélioration sur la situation de 1961 où le taux de travail était de 33 semaines.

---

(1) Nous étudierons en détail cette demande de travail par secteur dans la partie sur les objectifs des secteurs d'activité.

## 2- L'objectif de productivité (1) en 1972

L'objectif de rattrapage du Québec, on le sait, exige un taux de croissance du produit intérieur brut de 6%, résultant d'un taux de croissance de l'emploi de 2% et de la productivité moyenne du travailleur de 4% (2). Ainsi, la production régionale devrait passer de $200,000,000 en 1961 à $360,000,000 en 1971. Cet accroissement de la production serait imputable pour 35% à une hausse de l'emploi, pour 40% au progrès technique et pour 25% à l'augmentation de l'équipement par tête. La partie précédente montre que l'objectif d'emploi peut être réalisé au cours du Premier Plan.

Il est indiscutable que le progrès technique aura un taux très élevé au cours du Premier Plan. La modernisation des secteurs traditionnels, l'un des grands objectifs du Plan, s'appuie sur un plus grand équilibre entre les facteurs de production, des méthodes d'organisation nouvelles et une hausse de la compétence du travailleur, autant de mesures qui peuvent hausser la productivité du travailleur avec un stock de capital quasi constant. L'analyse sectorielle qui suit le démontrera.

De plus, les emplois nouveaux créés dans le secteur de la transformation, dans le tourisme et le reste du tertiaire distribueront des salaires élevés. Il est donc possible d'assumer que le taux de progrès technique sera très élevé au cours du Premier Plan.

---

(1) Nous entendons par productivité, la productivité moyenne du travailleur qui est fonction de l'équipement par tête et du progrès technique.

(2) Cf. première partie de ce chapitre.

Evidemment, ce progrès technique doit s'appuyer sur une augmentation du stock de capital régional. La croissance proposée de 6% supposerait des investissements tant publics que privés de l'ordre de $500,000,000 pour la décade 1961-1971 (1). Or, le manque de données statistiques interdit toute connaissance précise des investissements faits durant la période 1961-1966. On sait cependant que cette période a été bonne: il y eut de grands investissements privés (pâtes et papiers) et de grands investissements publics (équipement scolaire et hospitalier, routes, investissements induits dans le commerce nés de l'assistance-chômage et des travaux d'hiver, etc). Aussi nous est-il possible de poser comme hypothèse que, durant cette période 1961-66, les investissements rencontrent l'objectif nécessaire de 6% par année.

De même on ne peut pas estimer avec assez de précision les investissements qui seront effectués dans la région au cours du Premier Plan. Evidemment, nous connaissons en grande partie le montant des investissements requis pour l'exécution des programmes et projets du Plan, mais ceux-ci ne couvrent qu'une partie de l'activité économique régionale. Aussi, nous a-t-il fallu abandonner le projet d'établir les comptes régionaux prospectifs pour 1971 (2). Cependant, les investissements massifs prévus par le Plan, surtout pour la création

---

(1) Le stock de capital a été estimé à $650,000,000 en 1961.

(2) On ne peut répartir la croissance suivant les élasticités sectorielles de la demande par rapport aux revenus. En effet, la demande régionale influence très peu la structure de production régionale. D'ailleurs, une telle méthode ne tiendrait compte ni des limitations qui proviennent des ressources, ni des "poids" relatifs de chaque secteur.

de milliers d'emplois nouveaux en industrie et dans le tourisme, et pour la réorganisation de l'agriculture par exemple, seraient quasi suffisants à eux seuls pour assurer la croissance voulue.

3- L'objectif de revenu en 1971

Le revenu annuel des travailleurs va s'accroître considérablement. La masse salariale devrait passer de $120,000,000 en 1961 à 220,000,000 en 1971, si le taux de croissance du produit intérieur brut est respecté (6%); et cela pour un nombre de travailleurs quasi constant (entre 83,000 et 86,000). La baisse du chômage, la plus grande efficacité du travailleur et le remplacement d'emplois peu productifs par des emplois à haute productivité expliquent en grande partie cette hausse du revenu du travailleur.

Cette hausse de la masse salariale se traduit nécessairement par une hausse semblable du revenu per capita de la population régionale (1), surtout que le nombre d'enfants et de vieillards dépendant du revenu de la main-d'oeuvre diminue considérablement durant la période.

Les virements sociaux (paiements de transfert) constituent, avec la masse salariale, les deux principales composantes du revenu per capita. Ces virements sociaux représentaient 28% du revenu personnel total en 1961 ($66,000,000). Les conséquences de la stabilité de la population et le bouleversement suscités par le Premier Plan vont apporter des modifications importantes de la structure des virements sociaux, bien que le volume total ne s'accroîtra que très peu, environ 1.5% par année (2).

---

(1) Il était de $716 en 1961.

(2) Nous n'avons tenu compte, pour les projections de 1971, que des hausses prévisibles de certains taux d'allocation.

Pour mieux dégager ces modifications, on peut regrouper les virements sociaux sous trois chefs: le taux de dépendance, le taux d'activité et le taux de chômage (1).

- Virements liés au taux de dépendance: En 1961, il y avait 23.4 millions (2) de virements sociaux pour la population de 0-14 ans et de 65 ans et plus. Le changement considérable de la structure démographique amènera une variation dans

---

(1) Cette grande importance (28%) de la part des virements sociaux dans le revenu personnel régional nous incite à désagréger cette variable afin d'en mieux suivre l'évolution au cours du Premier Plan. Les virements sociaux, globalement, sont perçus comme des déboursés gouvernementaux qui s'ajoutent à un revenu du travail insuffisant. Or, une partie seulement des virements sociaux joue ce rôle. Pour faciliter l'analyse, nous avons regroupé les virements sociaux selon qu'ils étaient versés aux trois groupes de personnes suivants: ceux qui ne font pas partie de la population active (0-14 ans et 65 et plus), ceux qui, parmi la population active, ne travaillent pas, et enfin, ceux qui font partie de la main-d'oeuvre. Les données pour 1961, pour chacune des catégories de virements sociaux, ont été recueillies par le BAEQ dans chacun des ministères concernés. Les données, pour 1971, ont été estimées à partir des projections de population pour 1971, et des objectifs et recommandations présentés dans le Premier Plan.

(2) Sécurité de la vieillesse, allocations familiales, assistance-vieillesse, allocations pour études. Nous excluons les subventions aux corporations scolaires puisqu'il ne s'agit pas de sommes versées aux personnes.

ces postes en 1971: 18,000 jeunes en moins et 4,000 vieillards en plus. Ceux-ci recevront $20 millions au lieu de $9.6 millions en 1961. Les jeunes recevraient en allocations familiales et allocations scolaires (1) $12 millions au lieu de $13.8 millions. Donc au total, les transferts liés au taux de dépendance passeraient de $23.4 millions à $32 millions.

- Virements liés au taux d'activité (2): Les montants versés aux personnes de 15 à 64 ans, à cause de l'inactivité, représentaient $8.6 millions en 1961. Il y a deux causes principales à l'inactivité: l'inaptitude au travail et la prolongation des études. L'inaptitude au travail expliquait $7.3 millions versés à quelque 12,000 individus, soit $608 en moyenne par annee. En 1971, on peut s'attendre à une hausse légère du nombre d'inaptes (3), et donc des montants versés, soit $9 millions environ.

La prolongation des études pour les 15-19 ans implique des bourses d'étude et des allocations scolaires. En 1961, il y avait environ 16,000 jeunes de 15-19 ans aux études; on prévoit que ce nombre sera porté à 25,000 en 1971, de sorte que les allocations et bourses augmenteraient

---

(1) La hausse des allocations scolaires proposée dans le cahier traitant de la Valorisation de la Main-d'Oeuvre Régionale n'est pas incluse.

(2) Allocations aux aveugles, aux invalides, bourses d'étude et allocations scolaires et une partie des allocations aux mères nécessiteuses, et une partie de l'assistance sociale et de l'assistance-chômage.

(3) Cahier sur la Valorisation de la Main-d'Oeuvre.

au moins à $2 millions (1). Il faut aussi prévoir environ 1,000 adultes de 25 à 45 ans aux études à temps plein en 1971. Des allocations de l'ordre de $2.600 (2) par étudiant donneraient un total de $2.6 millions. Ainsi, le total des montants distribués pour cause d'inactivité passerait de $8.6 millions à $14 millions environ.

- Virements liés au taux de chômage (3): Leur total se chiffrait à $20.2 millions en 1961. Il y avait alors l'équivalent de 19,000 chômeurs à temps plein (4), recevant $1,070 en moyenne; en 1971, il y aurait l'équivalent de 8,000 chômeurs à temps plein recevant $1,070 en moyenne, ce qui fera $8.5 millions (5). Il faut ajouter à cela les subventions pour études à temps partiel: $252 en moyenne par individu par année, ce qui fera $3.3 millions pour 11,000 travailleurs à temps partiel et prenant une formation académique (6).

---

(1) La hausse des allocations scolaires proposée dans le cahier traitant de la Valorisation de la Main-d'Oeuvre Régionale n'est pas incluse.

(2) Prévisions du ministère fédéral de la Main-d'Oeuvre.

(3) Assurance-chômage ($15.4 millions), travaux d'hiver ($1.6 million) et 50% de l'assistance chômage ($3.2 millions).

(4) En 1961, 83,342 personnes, travaillant durant 33 semaines, c'est dire qu'il aurait suffi de 63,960 travailleurs à temps plein (43 semaines.

(5) En 1971, environ 83,000 travailleurs pendant 39 semaines, c'est dire qu'il suffirait d'environ 75,000 travailleurs à plein temps (43 semaines).

(6) Le coût moyen est estimé à partir de l'expérience d'extension scolaire 1964-65.

Il y aura aussi des cours de formation professionnelle pour environ 3,400 personnes par année, dont le coût moyen est de $650 par an, ce qui fait $2.2 millions (1). De sorte que les virements sociaux versés à cause du chômage et d'une partie du plan de reclassement passeraient de $20.2 millions à $14 millions (2).

En résumé, les individus de la région touchaient pour les trois catégories de virements sociaux étudiés plus haut $52.2 millions en 1961 et toucheront $60 millions en 1971. Ainsi, en 1971, le pourcentage des revenus personnels provenant des virements sociaux passera de 28% à 20% environ. Le revenu per capita se haussera de $716 à un peu plus de $1,000 per capita, diminuant ainsi le différentiel région-province.

## B- LES OBJECTIFS DE CROISSANCE DES SECTEURS D'ACTIVITE POUR 1972

Les divers secteurs vont participer inégalement à la croissance au cours du Premier Plan. Les secteurs traditionnels (l'agriculture, la forêt et les pêcheries) vont occuper une main-d'oeuvre moins nombreuse, mais vont permettre un plus grand nombre de semaines de travail, au total et, évidemment, par travailleur, et donc une baisse majeure du chômage. L'accroissement de productivité des travailleurs va amener une hausse sensible

---

(1) Coût estimé à partir de la campagne d'extension scolaire, formation professionnelle 1964-1965.

(2) Il faut ajouter à ce $14 millions les montants versés pour fins de pensions anticipées en agriculture. Voir chapitre II, deuxième partie.

de la production et cela malgré la diminution du nombre de travailleurs. Des emplois nouveaux seront créés par une industrialisation nouvelle et par un secteur tertiaire, incluant le tourisme, en plein développement.

1- La modernisation des secteurs d'activité traditionnels

a) Le secteur agricole

Le Premier Plan sera caractérisé par la mise en place des structures nécessaires pour atteindre l'objectif de long terme défini antérieurement; constitution des groupes de production, création d'un organisme d'agrandissement et d'aménagement des fermes (1), concentration en une seule organisation de la grande partie des activités au secondaire. Une telle réorganisation de l'agriculture mise sur l'action de groupe tant au niveau de la formation technique des cultivateurs qu'au niveau de l'agrandissement et l'aménagement foncier. Ainsi, en 1971, tous les groupes de production auront été organisés et seront en voie de former 80% du nombre potentiel de cultivateurs, soit environ 4,500; la différence (20%) sera comblée par des jeunes sortant de l'option agricole au cours secondaire. L'organisme d'agrandissement et d'aménagement des fermes intervient après 6 ou 8 mois d'activités d'un groupe de production.

Ainsi, en 1971, il y aurait environ 7,200 cultivateurs à plein temps. De ce nombre, 500 auraient fini leur stage de formation dans les

---

(1) Cet organisme est en fait un service technique de l'Office Régional de Développement (ORD) suggéré dans le cahier sur l'Exécution du Plan.

groupes de production, 3,700 auraient été sélectionnés et seraient en formation, et environ 3,000 seraient non touchés par les nouvelles structures. De plus, il y aurait quelque 4,500 travailleurs à temps partiel. Des 6,700 fermes qui seraient encore en existence en 1971, environ 2,000 auront été regroupées et aménagées. Il y aurait 6,000 fermes laitières à une unité-travail, 450 à deux unités-travail, et quelque 250 autres spécialisées dans la production de pomme de terre et d'élevage laitier. De plus, un pâturage communautaire aura été organisé dans chacune des 19 sous-zones du territoire.

La production de lait va doubler de 300 millions à 600 millions de livres durant la période 1964-1971 (1). Cet accroissement sera dû à une plus grande productivité des facteurs de production, car le nombre de vaches n'augmentera que de 12% environ.

Vu que la période du Premier Plan est une période de transition, il est difficile d'évaluer la valeur de la capitalisation sur ces fermes. Aussi, la productivité ne peut être mesurée qu'en fonction de la main-d'oeuvre. En 1965, la productivité moyenne du travailleur était de $2,000 (revenu brut); en 1971, elle sera de $4,000, ce qui donne un taux d'accroissement de 20% par an. On a vu que l'objectif de long terme impliquait un taux de 40% à 50%. Cette situation est normale, car la période du Premier Plan sera caractérisée par des changements structurels intensifs dont les résultats sur la production et les revenus ne se feront sentir principalement qu'au cours de la période suivante (1972-1977).

---

(1) La moyenne de lait par vache, dans le territoire, aura passé de 4,000 à 6,000 livres par année. Les fermes d'élevage laitier seront organisées en priorité durant le Premier Plan.

Les activités de transformation et de commercialisation seront en grande partie intégrées dans une seule coopérative régionale. Quatre grands établissements de transformation du lait auront remplacé la trentaine de petites beurreries de 1964; ce même mouvement de consolidation assainira la branche industrielle des meuneries. Un abattoir régional sera probablement en opération.

Le ministère de l'Agriculture et de la Colonisation aura déconcentré son administration au niveau de la région; l'administrateur régional du ministère aura la responsabilité des groupes de production. L'Office Régional de Développement possèdera le personnel et les fonds nécessaires pour effectuer l'agrandissement des fermes et l'aménagement foncier.

b) Le secteur forestier

La réorganisation du secteur forestier mettra l'accent sur une rationalisation de l'exploitation au primaire et sur l'assainissement d'un secteur de transformation: le sciage.

En 1972, les forêts publiques seront divisées en huit grandes zones d'aménagement et tous les modes de tenure auront été réduits à deux: forêt domaniale et concession forestière. Des plans d'aménagement détaillés auront été préparés pour toutes les zones et ils seront l'outil qui permettra une gestion efficace et rationnelle de la ressource forestière en tenant compte des besoins des entreprises de transformation et des exigences des autres secteurs, principalement le tourisme. Des plans seront disponibles aussi pour les huit zones de forêts privées. Les entreprises de coupe auront été consolidées en unités plus grandes qui, grâce à la mécanisation et à des opérations s'étendant sur dix mois dans l'année, pourront offrir à l'ouvrier forestier un travail stable et bien rémunéré.

La main-d'oeuvre forestière passera de 6,000 en 1963 à 2,800 environ en 1972: cette réduction provient plus de la prolongation de la période

de coupe de 5 à 10 mois que d'une hausse de productivité dont nous estimons le taux de croissance à 5% par année. Le salaire annuel moyen passera de $1,300 à $3,500 environ.

TABLEAU 2: SECTEUR DE L'EXPLOITATION (COUPE PROFESSIONNELLE) TERRITOIRE-PILOTE 1963-1972

| | Volume des coupes 000 pi.cu. | Valeur des expéditions 000$ | Emplois | Durée en mois | Salaires 000$ |
|---|---|---|---|---|---|
| 1963 | 104,182 | 27,348 | 6,000 | 5 | 8,000 |
| 1972 | 121,390 | 31,865 | 2,800 | 10 | 10,000 |

La hausse dans la quantité de bois coupé est explicable par l'implantation entre 1963 et 1966 d'usines importantes. Toutefois, de 1966 à 1972, le volume de bois coupé demeurera le même. L'exportation de bois à l'état brut aura cessé.

La restructuration du secondaire touchera surtout les scieries commerciales et l'effort de consolidation devra en ramener le nombre de 120 à 30 environ en 1972. Ce mouvement sera programmé au moment de l'élaboration des plans de zones forestières, et des mécanismes (octrois d'indemnisation) sont prévus pour en faciliter le processus. L'approvisionnement en bois des moulins sera assuré pour une période minimum de cinq ans; ceci permettra aux entreprises de planifier leur opération et de s'assurer une structure financière saine.

Une telle réorganisation amènera une baisse du nombre total d'emplois (de 3,700 en 1963 à 1,190 en 1972), mais elle permettra d'offrir à la main-d'oeuvre un travail permanent et un salaire moyen qui aura passé de $1,700 à $3,400 environ. Quant aux usines de pâtes et papiers, leur nombre doublera (de 3 à 6); deux ont déjà vu le jour de 1963 à 1966. Le tableau suivant offre plus de détails.

TABLEAU 3: PATES ET PAPIERS ET SCIAGE - TERRITOIRE-PILOTE, 1963 - 1972

| | | Volume de bois coupé 00 pi. cu. | Emplois | Salaires 000$ (dollars '63) | Valeur des expéditions 000$ (dollars '63) |
|---|---|---|---|---|---|
| Pâtes & papiers | 1963 | 47,337 | 580 | $ 2,600 | $ 11,600 |
| | 1972 | 69,390 | 1,100 | $ 6,500 | $ 55,000 |
| Sciage | 1963 | 56,845 | 3,270 | $ 5,473 | $ 28,400 |
| | 1972 | 52,000 | 1,190 | $ 4,165 | $ 28,400 |

De plus, quelques entreprises nouvelles.basées sur une transformation plus évoluée de la matière ligneuse ou sur l'utilisation d'essences actuellement inexploitées, pourront être en existence.

La réalisation de ces objectifs sera facilitée par un ministère qui aura déconcentré son

administration au niveau régional et par une professionnalisation de la main-d'oeuvre qui sera localisée près des lieux de travail. Ajoutons que le secteur forestier offrira quelques centaines d'emplois à plein temps pour l'exploitation des petites propriétés privées et à temps partiel pour le reboisement et la sylviculture. Environ 3,000 travailleurs forestiers continueront à oeuvrer à l'extérieur du territoire. Le temps de travail augmentera; il passera de 120,000 semaines, soit 20 semaines en moyenne par travailleur, à 150,000 semaines, soit 39 semaines en moyenne.

c) Le secteur des pêcheries

La pêche est la plus vieille activité de la région. Des modes d'organisation et des équipements périmés continuent à y subsister. Cette situation se traduit par des emplois irréguliers et à basse rémunération et par une inefficacité à tous les niveaux.

Ainsi, la modernisation du secteur implique l'élimination graduelle de la pêche côtière des espèces de fond en Gaspésie, une plus grande efficacité de la pêche hauturière dans le Golfe rendue possible par une professionnalisation du pêcheur et des méthodes de gestion plus rationnelles, la création de nouvelles activités de pêche: pêche sur l'Atlantique, pêche des poissons pélagiques dans le Golfe, et la concentration des activités de transformation dans un nombre limité de centres de pêche bien équipés.

La pêche côtière en Gaspésie n'occupera plus que 200 travailleurs en 1972 contre 935 en 1964, car l'entrée aura été bloquée aux nouveaux venus et les plus jeunes auront été reclassés dans d'autres activités de pêche. Incités par les subsides à la production (tenant lieu de pension anticipée) leurs débarquements totaux seront de 5 millions de lb, pour une valeur de $400,000 et leur revenu brut moyen de $2,600. Aux Iles-de-la-Madeleine, la pêche côtière sera maintenue à cause des

espèces de grand prix qui y sont capturées (homard, pétoncles) et occupera 700 travailleurs.

TABLEAU 4: LA PECHE COTIERE ET LA PECHE HAUTURIERE EN GASPESIE, 1964-1971

| | Pêche côtière 1964-1971 | | Pêche hauturière 1964-1971 | |
|---|---|---|---|---|
| Nombre de pêcheurs | 935 | 200 | 400 | 625 |
| Débarquements (millions de livres) | 16 | 5 | 33 | 183 |
| Valeur des débarquements (millions de $) | $1.01 | $0.4 | $1.14 | $5.04(1) |
| Revenus bruts moyens ($) | $1,080 | $2,600(2) | $3,000 | $9,800(3) |
| Revenus nets moyens (incluant les profits) | $700 | $2,000 | $1,300 | $4,000 |
| Revenus nets totaux | $0.6 | $0.4 | $0.5 | $2.5 |

(1) Le poisson de fond est évalué à 4¢ la livre et le hareng à 1¢.

(2) Inclut des subsides à la production (environ $600).

(3) Inclut la valeur des débarquements hors du Québec (13 millions de livres environ).

La pêche hauturière en Gaspésie connaîtra une grande croissance. Le nombre de navires augmentera très peu (de 102 à 107), mais de grands navires de 600 tonnes remplaceront les petites gaspésiennes de 15 tonnes de sorte que le tonnage triplera de 1964 à 1971 (de 4,080 à 12,700 tonnes)(1). Cette croissance est nécessaire pour assurer aux usines un approvisionnement qui permettra une stabilisation des opérations de transformation. La flotte de 1971 effectuera des débarquements de cinq fois supérieurs à ceux de 1964 (183 millions de lb contre 33 millions) ce qui permettra de quintupler aussi les revenus nets totaux et de faire passer le revenu net moyen des pêcheurs de $1,300 à $4,000. Le nombre de pêcheurs augmentera peu cependant (de 400 à 625), mais leur temps de travail sera plus long (10 mois). La pêche hauturière des Iles-de-la-Madeleine suivra cette même tendance (2).

En Gaspésie, la transformation des captures sera centralisée dans quatre centres de pêche bien équipés, soit Rivière-au-Renard, Gaspé, Newport et Paspébiac (3).

---

(1) La flotte gaspésienne de 1971 sera constituée de la façon suivante: 10 chalutiers de plus de 150', 20 chalutiers de 80' à 100', 5 chalutiers-seineurs, 22 chalutiers de 65', 21 chalutiers de 60' et 29 cordiers et gaspésiennes.

(2) Cf. le cahier sur le Plan des Iles-de-la-Madeleine.

(3) Avec le déclin de la pêche côtière aux poissons de fond, il apparaît réaliste de ne conserver que deux autres postes de transformation: Ste-Thérèse ou Grande-Rivière et la zone immédiate de Carleton. Ce mouvement de consolidation amènera la disparition de 31 établissements marginaux en Gaspésie et aux Iles-de-la-Madeleine.

La mise en opération de l'usine de Paspébiac, fin 1965, et des modifications majeures aux installations des trois autres centres d'ici 1971, doubleront le potentiel de transformation des établissements de filetage au cours de la période.

Les débarquements faits en Gaspésie seront de l'ordre de 170 millions de livres en 1971 (128 M lb de poissons de fond, 40 M lb de hareng et 2 M lb d'autres espèces). Des 128 millions de livres de poisson de fond, environ 125 millions seront transformées dans les usines de filetage. Avec un tel volume, les usines pourront opérer durant 10 mois à 48 heures par semaine (1). De plus, les périodes de pointe nécessiteront du travail supplémentaire ou deux équipes de travail. Comme la productivité moyenne du travailleur se sera accrue de 40% durant la période, ces quatre centres de pêche fourniront du travail à 850 personnes. Les quelques autres petites usines liées à la pêche au hareng et à la pêche côtière permettront un peu plus de 50 emplois. Le revenu moyen des employés à la production sera de $3,100 environ. Ces estimés sont basés sur un salaire horaire de $1.50 l'heure (environ 75¢ en 1964), niveau qu'il faut fixer pour conserver une main-d'oeuvre compétente et qui peut être atteint grâce à une plus saine répartition des frais fixes et une utilisation plus poussée du poisson. Ces revenus seront encore inférieurs en moyenne à ceux offerts par d'autres activités économiques régionales. On constate donc que la survie de l'industrie des pêches en Gaspésie dépend incontestablement de l'habileté et de la rapidité avec lesquelles les opérations de pêche se moderniseront et des conditions de travail que le secteur pourra offrir à ses travailleurs. Ces objectifs du Premier Plan marquent

---

(1) La capacité horaire des usines de filetage aura passé de 32,500 lb à 60,000 lb.

une étape importante à la réalisation des objectifs de long terme qui placent le secteur des pêches sur un pied comparable aux autres secteurs.

Globalement, on trouvera environ 2,000 emplois dans la pêche côtière et hauturière en Gaspésie et aux Iles-de-la-Madeleine, et quelque 1,400 dans les activités de transformation. Ces données représentent, par rapport à 1961-63, un léger accroissement du nombre de travailleurs et une hausse d'au moins 25% du nombre de semaines travaillées.

## Conclusion

Si les programmes proposés sont réalisés, la modernisation des trois secteurs traditionnels de l'économie régionale (agriculture, forêt et pêcherie) sera en voie d'être complétée. Cette modernisation signifiera donc, des unités de production et de transformation mieux adaptées aux normes techniques de rentabilité et tirant le maximum d'une ressource limitée, des travailleurs pouvant compter sur des emplois permanents (au moins 10 mois) et sur un salaire annuel en général comparable à la moyenne régionale ou même provinciale (hausse de salaire qui s'appuiera principalement sur une hausse de la productivité moyenne du travailleur). Elle signifie aussi une baisse du nombre de travailleurs dans ces trois secteurs, tant au primaire qu'au secondaire de 25% (environ 9,000 personnes), mais une hausse de 20% du nombre de semaines travaillées.

Cet assainissement de ces trois grandes activités peut devenir stérile pour l'économie régionale s'il n'est pas accompagné d'une croissance tangible de quelques activités dynamiques ayant un vaste potentiel de création d'emploi et de revenu. Nous avons attribué le rôle moteur de la croissance à l'industrialisation nouvelle et au tourisme. En plus de pouvoir créer les emplois nécessaires pour éviter la mise en branle d'un processus cumulatif

de dépopulation, ces deux activités peuvent polariser et entraîner l'ensemble du développement économique régional.

## 2- La mise en place des conditions nécessaires à la création d'activités dynamiques nouvelles

Le développement de ces activités relativement nouvelles (industrialisation et tourisme) doit être programmé avec précision. Des centres prioritaires industriels et touristiques sont désignés, des structures d'accueil sont établies (réseaux de communication, parcs industriels et touristiques, etc) et des politiques d'aide financière et technique sont mises en oeuvre. Ainsi pourra être réalisé, croyons-nous, l'objectif de créer 3,000 emplois nouveaux dans le secteur touristique et 2,000 dans le secteur manufacturier non lié aux ressources régionales.

### a) L'industrialisation nouvelle

Le groupe des industries reliées aux ressources naturelles régionales (à l'exception des mines) a été traité antérieurement. Les ressources étant limitées, globalement ce groupe ne peut connaître une croissance significative en termes d'entreprises nouvelles, au contraire, l'élimination nécessaire de petites unités marginales va réduire le nombre d'établissements de 365 à 125 environ. Ce mouvement sera accompagné d'une baisse du nombre de travailleurs de 25% à 30%; le nombre de semaines travaillées sera constant. Des aides spéciales inciteront à ces consolidations et aux quelques implantations ou expansions possibles.

Par industrialisation nouvelle, nous entendons l'implantation d'entreprises de type mobile (foot-loose) non liées aux ressources naturelles régionales et au marché régional. Ce type d'entreprise n'existe qu'à quelques rares exemplaires

dans le territoire. Il faut donc créer les conditions nécessaires à ces implantations nouvelles, car la région ne peut les offrir présentement.

En 1972, deux centres prioritaires d'industrialisation (Rimouski et Rivière-du-Loup) auront été reconnus dans les faits. Ces centres possèderont la majorité des équipements d'accueil nécessaires (plan d'urbanisme, parc industriel, commission industrielle municipale, etc). Les entreprises qui viendront s'y établir auront droit à une prime à la création d'emplois nouveaux. De plus, un fonds spécial pour la région sera disponible pour des prises de participation au capital risque d'entreprises nouvelles ou en expansion. La croissance d'une telle activité, qui doit concurrencer les grands centres industriels québécois et canadiens, exige la présence d'un centre moteur qui prendra la forme de l'une des trois grandes divisions de l'Office Régional de Développement.

La mise en place d'une telle structure rend réaliste l'objectif de créer 2,000 emplois industriels nouveaux en 1972.

b) Le tourisme

La péninsule gaspésienne possède une combinaison très variée d'attraits originaux qui en font une région touristique potentielle pouvant concurrencer les autres régions touristiques du Nord-Est de l'Amérique du Nord. Présentement, ce potentiel n'est pas mis en valeur; seul existe un embryon de centre touristique Percé et quelques équipements d'hébergement éparpillés le long de la côte. Nous estimons le nombre d'emplois directement créés par cette activité à 1,000 environ en 1961 (300 permanents et 700 temporaires).

Nous posons comme objectif la création de 3,000 emplois dans ce secteur en 1972, soit 700 permanents et 2,300 temporaires. Cet objectif implique la venue de 500,000 à 600,000 touristes contre 200,000 en 1964, pour une durée moyenne de sept jours.

Nous misons, pour réaliser cet objectif, sur un tourisme familial de masse, canadien et américain, qui pourra satisfaire ses goûts en attraits spécifiques et en équipements d'hébergement et de récréation. La région doit donc se donner quelques centres touristiques prioritaires possédant tous les équipements touristiques et éviter ainsi l'éparpillement néfaste.

La station de Percé devra avoir mis en place la majorité de ses équipements. Le centre du côté nord (Mont St-Pierre) et celui du côté sud, seront aménagés à 50% environ, en donnant une priorité à celui du côté nord.

La mise en valeur des attraits naturels, historiques et culturels, sera réalisée en quelques points où ceux-ci sont les plus concentrés. Le Parc de Gaspé devra être complété. Les trois autres points de concentration d'attraits, le Parc Chic-Choc, l'arête rocheuse de Bic - Trois-Pistoles, et la zone du Témiscouata, devront connaître un début sensible de réalisation.

Ces réalisations devront être appuyées par une publicité appropriée. L'Office Régional de Développement aura la tâche de promouvoir ce développement considérable. Une telle politique de développement touristique implique l'investissement de plusieurs dizaines de millions de dollars. Pour fonder une telle dépense de la part de l'Etat, il est quasi nécessaire de situer la région en tête de liste des priorités touristiques au niveau du Québec (1).

---

(1) Si, malgré des efforts importants, l'objectif de croissance du secteur touristique, pour 1972, n'est pas réalisé, il pourrait alors convenir d'étudier en profondeur la possibilité de décréter la péninsule gaspésienne, région franche. Cette méthode est utilisée dans de nombreux pays. Nous référons à une étude préparée à la demande du BAEQ, par Vely Leroy, intitulée Les zones franches et le développement régional, 1966.

La majorité des emplois créés par cette activité sont malheureusement saisonniers car la durée de la saison touristique ne dépassera pas trois mois. Mais une offre de travail existe pour ce type d'emploi (femmes au foyer, étudiants, pêcheurs côtiers âgés, ouvriers préposés à l'entretien, qui peuvent trouver de l'emploi en dehors de la saison dans les travaux de reforestration, les travaux d'hiver et les travaux de construction et de voirie), d'autant plus que le chômage saisonnier aura disparu en grande partie des activités primaires et secondaires.

c) Les mines

Le secteur minier peut devenir un secteur dynamique, créateur de plusieurs centaines de nouveaux emplois bien rémunérés. Le massif des Shickshock en Gaspésie semble riche en sulfures disséminés où l'on retrouve habituellement les métaux non-ferreux. L'ouverture, en 1963, du Parc de la Gaspésie à la prospection a occasionné la venue de nombreuses équipes de prospecteurs; certains résultats semblent prometteurs.

La mise en opération de quelques exploitations minières dans la zone la plus déshéritée du territoire (Gaspé-Nord) pourrait avoir des répercussions économiques des plus importantes sur l'économie régionale. Aussi, importe-t-il que l'éventuel potentiel minier de la Gaspésie soit connu le plus rapidement possible.

Par l'exécution de certains travaux de base (levé aéro-magnétique et électromagnétique, cartes géologiques à grande échelle) et par certains encouragements à la prospection (surtout le forage), l'Etat pourrait accélérer le processus de connaissance de la ressource minière régionale.

L'ouverture d'une nouvelle mine semble possible durant la période du Premier Plan. La localisation des habitations des travailleurs et des équipements de transformation sera celle qui permettra un maximum d'impact sur l'économie régionale,

compte tenu de certaines contraintes propres au secteur même.

La majorité des tourbières du Québec sont situées dans le Bas St-Laurent. Les méthodes artisanales dominent encore dans cette activité; une modernisation est nécessaire à tous les niveaux.

3- Le secteur tertiaire

A l'exception du tourisme et des transports, les activités tertiaires ne font pas le sujet de programmes et de projets spécifiques dans le Premier Plan (1). Nous avons tenté d'estimer la croissance de ces activités, en tenant compte des transformations dans le primaire et le secondaire proposées par le Plan, de la hausse du revenu régional disponible, de la tendance à l'urbanisation de la région et des tendances provinciales dans le développement des grands services publics: éducation, santé, loisir, culture. Globalement, environ 4,500 à 5,000 emplois seraient créés (à l'exclusion des 3,000 nouveaux emplois touristiques).

La construction connaîtra une croissance importante à cause des équipements multiples exigés

---

(1) De nombreux programmes sur la structuration de l'espace régional, sur la déconcentration et la décentralisation administratives et sur la valorisation de la main-d'oeuvre ont des incidences précises sur les activités tertiaires régionales. Dans le Premier Plan, les branches éducation, santé, loisir et culture n'ont pas été étudiées comme telles. Le dynamisme des ministères sociaux qui s'est concrétisé dans des plans d'équipements détaillés, surtout en éducation et en santé, nous a permis de concentrer nos efforts dans les autres secteurs de l'activité économique régionale.

par les programmes du Premier Plan et des immobilisations nécessaires pour réaliser les politiques provinciales d'éducation, de santé, de loisir et de culture.

La croissance des services est due surtout à l'éducation (en excluant le tourisme). Dans l'enseignement, il y a déjà, depuis 1961, une croissance considérable de l'emploi et des salaires. Le territoire connaîtra encore une poussée de scolarisation plus forte pour les jeunes, et l'éducation des adultes touchera de 12,000 à 13,000 travailleurs. Le commerce et la finance suivront la hausse générale des revenus et de l'activité. L'objectif de mise en place d'un cadre institutionnel efficace, basé sur la déconcentration et la décentralisation, amènera une hausse de l'emploi aux postes "administration" et "utilités publiques."

## Conclusion

La baisse de l'emploi au primaire et dans la partie du secondaire reliée aux ressources (environ 9,000 travailleurs) sera compensée par une hausse correspondante imputable à l'industrialisation nouvelle de type mobile, au tourisme et à quelques activités tertiaires. Cette transformation de la structure des occupations permettra une augmentation du temps de travail de 2,500,000 à 3,000,000 semaines environ. Cette hausse générale pour un nombre légèrement supérieur de travailleurs implique un allongement de la période d'emploi dans les activités traditionnelles et donc une hausse du revenu. Elle implique aussi une hausse de la productivité moyenne du travailleur, car elle sera accompagnée d'une professionnalisation du travailleur, de nouvelles techniques de production et de gestion et d'équipements nouveaux.

## C- LES OBJECTIFS DE DEVELOPPEMENT POUR 1972

Il s'agit par ces objectifs de développement d'identifier (comme nous l'avons fait pour le long terme) les changements structurels fondamentaux qui signifieront pour la région un développement socio-économique continu. Il faut analyser les premières étapes à franchir pour atteindre les objectifs de mobilité de la main-d'oeuvre, de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation ainsi qu'une structuration rationnelle de l'espace.

### 1- L'objectif de mobilité occupationnelle et géographique de la main-d'oeuvre

Il est bien évident que les objectifs de croissance sectorielle ne pourront être réalisés sans une mobilité considérable de la main-d'oeuvre. Cette mobilité de la main-d'oeuvre suppose et est la cause de changements structurels très profonds dans la vie professionnelle et familiale de milliers d'individus qui en seront d'ailleurs affectés de façon très différente selon les types de mobilité.

- Mobilité intraoccupationnelle, surtout dans les activités traditionnelles, afin d'assurer une plus grande efficacité du facteur travail qui ne serait pas encore ajusté aux techniques modernes et aux exigences d'une plus grande productivité.

- Mobilité interoccupationnelle. La modernisation des secteurs traditionnels, on l'a vu, libérera une bonne partie de la main-d'oeuvre, qui y est sous-employée et qui devra être orientée vers les activités en croissance.

- Mobilité géographique qui est nécessitée par une émigration naturelle égale à l'accroissement de la population, la concentration, en quelques points privilégiés du territoire, d'activités

dynamiques créatrices d'emplois nouveaux, l'accélération du processus d'urbanisation que ne manqueront pas de susciter les projets des fusions municipales et la nécessité d'éliminer des zones entières de sous-développement.

Le moyen essentiel, pour garantir une telle mobilité, est le reclassement que nous définissons comme un processus complexe et permanent de reconversion des travailleurs qui s'inscrit à l'intérieur d'une politique générale de main-d'oeuvre visant au meilleur équilibre possible entre l'offre et la demande de main-d'oeuvre sur le marché du travail; le reclassement tient compte certes de la demande de travail, mais également et surtout des caractéristiques de la ressource humaine disponible qu'il vise à utiliser de façon optimum et, au besoin, à développer selon ses aptitudes et ses aspirations pour qu'elle réponde davantage aux exigences du marché.

Essentiellement, le reclassement se résume dans les opérations suivantes: dépistage et acheminement des candidats dans le processus du reclassement, classification, évaluation et orientation, recyclage (récupération scolaire ou/et formation professionnelle), et placement.

Ces diverses opérations peuvent être exécutées par un ensemble d'organismes déjà en place (bureaux de placement, commissions scolaires régionales, etc). Mais devant la complexité de la tâche, il faut prévoir l'existence d'un organisme de coordination au niveau régional. Ainsi, pourra se reclasser tout travailleur où qu'il soit, à quelque moment que ce soit, et quel que soit le poste qu'il occupe.

Nous estimons à 20,000 environ le nombre de travailleurs à reclasser d'ici 1971, soit 14,000 à cause des mouvements intrasectoriels, et 6,000 à cause des mouvements intersectoriels. De ce nombre, environ 11,000 devront compléter leur formation académique et 3,000 devront recevoir des cours de formation professionnelle (auxquels il faut ajouter les

cultivateurs, membres des groupes de production et de gestion agricoles).

Il est bien évident qu'un tel effort de reclassement serait impensable dans l'optique traditionnelle des projets spécifiques qui a caractérisé, jusqu'à maintenant, les expériences de reclassement. D'où l'importance du mécanisme global que nous proposons (comité interministériel régional de reclassement de la main-d'oeuvre) qui permettra un processus continu, efficace et intégral de reclassement de la main-d'oeuvre.

Mais, en dépit de cette solution globale et permanente aux problèmes de mobilité de la main-d'oeuvre et du reclassement, il faut prévoir, au cours du Premier Plan, une action plus localisée et temporaire au profit d'une certaine clientèle de reclassement qui exige une action plus immédiate. La solution globale pourra donc être mise à l'épreuve et, en quelque sorte, rodée par l'exécution de deux projets très spécifiques de reclassement: les pêcheurs côtiers aux espèces de fond, en Gaspésie, et quelques centaines de travailleurs forestiers.

De plus, et parallèlement à cette double approche, il faut prévoir, pour le Premier Plan, des transformations importantes dans la législation actuelle sur la formation professionnelle et académique ainsi que des mesures spécifiques pour certaines catégories d'individus qui ne sont pas directement affectés par les mécanismes de reclassement normaux (les inaptes au travail, les vieux, les jeunes, etc).

Par ces diverses mesures pourra être, en partie, atteint d'ici 1972, l'un des objectifs fondamentaux du Premier Plan, la valorisation de la main-d'oeuvre, grâce à une plus grande mobilité géographique et professionnelle.

## 2- L'objectif de l'établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation

L'établissement d'un cadre institutionnel régional de planification efficace constitue, à la fois,un objectif à atteindre au cours du Premier Plan et une condition indispensable de sa mise en application.

En effet, en plus de la grande importance de l'action des centres de décision privés, il faut, dans la plupart des secteurs d'activité, miser sur une intervention rapide, énergique et dynamique des centres de décision publics pour réaliser les politiques proposées. De plus, la nécessaire coordination des objectifs sectoriels devra être assurée, dès la période du Premier Plan, par un organisme public. Enfin, la participation de la population devra, pendant cette période, être assumée par des structures adéquates. Envisagé sous cet angle, un cadre institutionnel efficace s'impose à court terme, en tant qu'instrument indispensable de mise en application du Plan.

Pourtant, il serait illusoire de penser que le cadre institutionnel décrit, pour l'Horizon '82, pourrait être mis sur pied de façon immédiate. Les transformations qui s'imposent sont trop importantes: les directions régionales des ministères ne sont pas en place; aucun organisme ne peut assurer une coordination quelconque entre les centres de décision à l'échelle régionale; les gouvernements locaux, sauf dans quelques villes, demeurent axés sur la communauté paroissiale et sont inefficaces; les institutions globales de consultation ne naîtront pas spontanément.

À court terme, le cadre institutionnel, tout en amorçant les transformations prévues pour l'Horizon '82, devra tenir compte des exigences de la mise en application du Plan. Des structures temporaires seront proposées, qui visent à la fois ces deux objectifs et tentent de favoriser l'éclosion

d'une "conscience régionale" de développement, indispensable au bon fonctionnement d'un tel cadre régional.

A l'échelon régional, il est essentiel qu'un organisme régional de développement soit créé, qui, tout en étant responsable de l'exécution du Plan, amorce les transformations à long terme. Parallèlement, dans le domaine de l'administration publique, la mise en branle immédiate du processus de régionalisation de l'administration provinciale sur le territoire est indispensable. Les étapes principales de ce processus, qui pourrait aboutir, en 1972, à la formation d'une conférence administrative régionale, sont les suivantes: revision des divisions territoriales des ministères, regroupement du personnel administratif, institution de réunions statutaires des agents territoriaux d'un même ministère, nomination, au sein de chaque ministère concerné, d'un "coordonnateur" régional, et enfin, institution de réunions statutaires des "coordonnateurs" régionaux des divers ministères.

Le regroupement des municipalités locales devra aussi être complété pendant le Premier Plan, et l'association des gouvernements locaux à l'exécution du Plan devra faire l'objet d'une préoccupation constante de l'organisme régional responsable; ce dernier devra d'ailleurs comprendre, en son sein, des représentants des gouvernements locaux.

La formation d'un gouvernement régional n'est pas proposée à court terme. Cette absence d'un gouvernement régional rend indispensable la formation de la structure consultative, puisque la participation institutionnelle, durant cette période, reposera surtout sur cette structure à l'échelle régionale.

Pour mettre sur pied et assurer le bon fonctionnement de ces structures, l'utilisation de deux instruments privilégiés sera indispensable au cours du Premier Plan: l'animation et l'information. L'animation sera utilisée, à court terme, en tant qu'instrument d'action spécifique pour la mise en place de la structure consultative. L'application

des différentes politiques sectorielles nécessitera aussi, de la part des organismes publics responsables, l'utilisation de techniques d'animation. Par ailleurs, le cadre institutionnel ne pourra pas être efficace si une action systématique n'est pas entreprise pour rendre disponible à tous les centres de décision l'information de planification, c'est-à-dire l'ensemble des renseignements nécessaires à la prise de décision rationnelle et à la coordination.

Régionalisation de l'administration publique, réforme des gouvernements locaux, mise en place de la structure consultative, animation intensive et organisation de l'information, telles sont donc les mesures qui s'imposent pour avoir un cadre institutionnel apte à assurer la mise en application du Plan, tout en amorçant les transformations à long terme. La clé de voûte de cette structure, à court terme, sera l'Organisme Régional de Développement qui, tout en étant, en partie, responsable de l'exécution du Plan, assurera la transition entre l'état actuel et l'Horizon '82.

### 3- L'objectif de restructuration rationnelle de l'espace régional

Les objectifs de croissance des secteurs d'activité, comme les objectifs de développement concernant la mobilité de la main-d'oeuvre et de l'établissement d'un cadre institutionnel cohérent, devront se traduire par une réorganisation de l'espace régional. La signification spatiale du développement socio-économique peut s'envisager dans plusieurs perspectives.

Une première exigence pour le Premier Plan est évidemment l'adoption d'un cadre spatial qui respecte l'objectif d'une région-plan. En effet, en 1972, la région-plan devra signifier un espace comprenant une population suffisante pour supporter la comparaison avec les autres régions-plans de la province. Mais l'immense territoire couvert par

cette région-plan (plus de 16,000 $m^2$) interdit de la considérer comme un territoire homogène; il faudra donc la diviser en trois sous-régions socio-économiques et administratives qui formeront la base de l'organisation spatiale de la région-plan.

Une fois ce cadre global mis en place, il devient alors nécessaire d'opérer un zonage des ressources qui tienne compte, non seulement des caractéristiques bio-physiques du territoire, mais aussi des exigences modernes d'exploitation et de transformation. Ainsi, en 1972, il faudra avoir adopté, pour la forêt, l'agriculture, le tourisme et la pêche, des zones qui aient une signification opérationnelle, non seulement en termes socio-économiques, mais aussi en termes administratifs (1).

Toutefois, le cadre spatial de la région et le zonage des ressources ne prendront leur véritable signification que dans la mesure où une armature urbaine cohérente aura commencé à prendre forme. Il s'agit là probablement d'une condition sine qua non au développement de la région en même temps qu'une des réalités les plus difficiles à admettre pour la population. Il faudra donc qu'en 1972 se soit concrétisée l'existence de pôles sous-régionaux de développement où la population des sous-régions pourra trouver les services personnels et collectifs nécessaires pour satisfaire à ses aspirations urbaines.

De plus, il est nécessaire de remédier à l'état de dispersion et d'inefficacité des gouvernements municipaux en regroupant toutes les municipalités actuelles (environ 200) en 25 municipalités nouvelles, agrandies et capables de jouer un rôle dynamique à leur niveau dans le processus de développement.

---

(1) Les zones sont décrites et déterminées en détail dans les chapitres sectoriels du Plan et transformées en termes de recommandations concrètes dans le chapitre intitulé L'Espace régional et les Objectifs du Plan.

Les implications administratives de cette réorganisation de l'espace régional (pour le gouvernement provincial) seront importantes et nécessiteront, entre autres, des changements dans la carte administrative rendue publique récemment par le gouvernement: la reconnaissance des deux centres administratifs sous-régionaux (Rivière-du-Loup et Rimouski), la désignation, à brève échéance, d'un autre centre semblable en Gaspésie et la nomination d'une capitale administrative régionale (Rimouski).

Le postulat de base de la restructuration spatiale en termes d'animation urbaine est évidemment le regroupement, la concentration de la population, pour rendre plus efficaces les investissements publics et privés ainsi que pour permettre à la population de jouir de services que la dispersion actuelle des agglomérations rend trop coûteux. La fermeture de certaines zones,dont le potentiel de développement est quasi nul et qui sont d'ailleurs à l'heure actuelle en pleine désintégration, constitue un corollaire de ce postulat de base.

Un réseau d'équipements collectifs et personnels ainsi qu'une infrastructure de transports efficaces devront compléter, pour 1972, cette restructuration de l'espace régional basée sur l'objectif d'une région-plan.

# CONCLUSION GENERALE

Le Premier Plan de développement de la région-plan de l'Est du Québec présente à la population et aux Gouvernements six objectifs à atteindre, une cinquantaine de politiques à poursuivre, près d'une centaine de programmes à mettre en oeuvre, au-delà de cent projets à exécuter et quelque deux cent cinquante recommandations à adopter.

Ce premier chapitre ne voulait pas constituer un résumé de ce contenu matériel du Plan, mais voulait présenter les fondements théoriques, les éléments du contexte provincial et régional, ainsi que les interrelations quantitatives et qualitatives de croissance et de développement qui en constituent l'armature.

Est-il besoin de répéter que ce Plan doit être vu comme le point de départ d'un processus continu, dynamique et mouvant qui s'appelle le développement régional planifié avec participation de la population. Les changements profonds, que suppose l'exécution de ce Plan, rendront nécessaire la remise en question des objectifs et des moyens proposés. Les changements technologiques, de nouvelles aspirations et de nouveaux rapports entre les forces sociales exigeront un réexamen de conclusions valables dans les conditions actuelles. Mais ces interrogations futures ne seront fertiles que dans la mesure où on aura saisi exactement la signification de ce Plan, qui ne se veut pas un plan d'équipement, ni un plan d'urbanisme régional, ni un plan d'aménagement physique des ressources, ni un ensemble de projets, mais qui se veut un plan de développement socio-économique.

Une certaine conception du développement, le contexte provincial et la réalité régionale ont incité le B.A.E.Q. a baser son Plan sur le postulat suivant. Il est possible, dans le cadre d'une région-plan, d'atteindre un niveau de croissance valable (traduit en termes de revenu et d'emploi)

grâce à des changements structurels moteurs dans l'organisation socio-économique du territoire-pilote. Par "validité", nous voulons traduire ici la compatibilité de ce niveau de croissance avec la croissance globale de l'économie québécoise, avec les possibilités réelles de la région et avec les aspirations de la population régionale.

L'établissement d'une région-plan n'a rien d'un rêve ni d'un mythe. En termes de croissance et de développement, il s'agit bien plus d'un moyen que d'un but. Nous ne reviendrons pas sur la définition compréhensive que nous avons donnée de la région-plan au début de ce chapitre. Qu'il suffise de souligner une fois de plus que la région-plan, en tant que niveau d'intervention et de participation, peut devenir une réalité concrète à laquelle pourra difficilement échapper toute politique cohérente de développement régional.

Ce Premier Plan met en exergue des changements significatifs dans certaines variables-clés dont le comportement prévisible aura des conséquences extrêmement importantes. Une population stable, un taux d'investissement net de 6% et un taux d'augmentation de l'emploi et du revenu plus rapide que celui du Québec supposent des changements profonds dans les structures socio-économiques de la région.

Ces changements sont identifiés par les objectifs de développement suivants: modernisation des secteurs de base traditionnels, création d'activités dynamiques nouvelles, mobilité de la main-d'oeuvre, établissement d'un cadre institutionnel de planification et de participation, éclosion d'une conscience régionale et restructuration de l'espace.

Chacun de ces objectifs, en dépit de sa complexité interne, est complémentaire aux autres. Ces interrelations entre les objectifs fondent la logique interne de ce Plan et constituent la justification de toutes les politiques, programmes, projets et recommandations contenus dans ce Premier Plan.

En effet, il serait illogique de vouloir discontinuer la pêche côtière aux espèces de fond en Gaspésie sous prétexte de moderniser le secteur des pêcheries sans prévoir en même temps des mécanismes de reclassement de la main-d'oeuvre libérée. Il serait dangereux d'augmenter l'efficacité du réseau de transformation du lait, en fermant une multitude de petites coopératives, sans agir en même temps sur certains facteurs de production agricole (structure de la ferme, formation du cultivateur, etc). Il serait illogique, à court terme, de susciter de vastes projets industriels qui emploieraient une main-d'oeuvre spécialisée pour ensuite "importer" cette main-d'oeuvre parce qu'on ne trouverait pas sur place les gens qualifiés. Enfin, il serait inutile de fixer des objectifs et de mettre en oeuvre des moyens qui ne seraient pas, au moins dans leurs lignes fondamentales, l'expression d'un certain consensus populaire obtenu grâce à la participation structurée de la population qui est affectée par ces objectifs et ces moyens.

Ces interrelations entre les objectifs du présent Plan (interrelations qui peuvent être explicitées beaucoup mieux par des exemples concrets que par des démonstrations théoriques), ne peuvent pas toutes être assumées et ne sont effectivement pas toutes assumées par le présent Plan, et cela pour quatre séries de raisons fondamentales: raisons théoriques, raisons méthodologiques, les limites de l'approche régionale et les problèmes de l'exécution du Plan.

Tout d'abord, il est bien évident que les méthodes scientifiques d'appréhension du processus de développement socio-économique sont dans un état embryonnaire. Il est inutile d'insister sur ce fait surtout dans la province de Québec ou même les bonnes monographies sur le sujet sont choses rares.

En second lieu, il est difficile pour le planificateur de tirer profit de statistiques recueillies beaucoup plus en fonction de la distribution d'allocations familiales ou de recherches

académiques qu'en fonction d'interventions spécifiques. Ainsi, comment procéder à un arbitrage valable des investissements (faut-il investir $10 millions en tourisme ou en agriculture?) sans une comptabilité régionale, complexe, instrument impossible à réaliser à l'heure actuelle.

Ce même problème d'absence d'informations valables a interdit au B.A.E.Q. d'effectuer des analyses régionales comparatives, analyses qui lui auraient permis de mieux fonder certaines options qu'il a prises pour la région. Ainsi, est-il valable de spécialiser la région en industrie laitière?

En troisième lieu, la spécificité de l'approche régionale rendait inutile et même dangereuse toute insistance sur des changements structurels, dont les conséquences auraient largement dépassé le cadre régional. Ainsi, le présent Plan se situe dans un système socio-économique, culturel et politique, que le B.A.E.Q. n'avait pas à récuser ou à changer globalement. Quelles que soient les préférences personnelles ou collectives du Bureau de Direction du B.A.E.Q. et des membres de son personnel, par rapport à la société de consommation néo-capitaliste dominée qu'est le Québec, sa première tâche était d'ajuster la société et l'économie régionale à cette société.

La traduction opératoire de cet ajustement signifie un meilleur revenu, de plus grandes possibilités d'emploi, une plus grande mobilité professionnelle et géographique, de plus grandes opportunités de participation et un cadre spatial cohérent. Cela ne contredit, croyons-nous, aucune des aspirations profondes de la population.